

Analisis CSIS

Paradoks Parliamentary Threshold

ANALISIS PERISTIWA

Tinjauan Perkembangan Politik:
Mengurai Keruwetan Korupsi

Tinjauan Perkembangan Ekonomi:
Solidnya Kondisi Perekonomian Domestik
Desentralisasi dan Dana Aspirasi

Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:
Analisis Lingkungan Strategis: Perkembangan Teknologi dan
Industri Pertahanan Kawasan

TIKEL

Paradoks Peningkatan Parliamentary Threshold

Pertantangan Demokrasi Indonesia bagi Pemilukada, Otonomi
Daerah, dan Civil Society

Klarangan Produksi Global dan Dampaknya terhadap Industrial
Upgrade di Indonesia



CENTRE FOR
STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: Nalar Ajar Terusan Budi. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjanjian gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat Nalar Ajar Terusan Budi yang tertera pada lingkaran piringan adalah surya sengkala: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. Nalar menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, Ajar berwatak 7, Terusan berwatak 9, dan Budi berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Vidhyandika D. Perkasa

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Rizal Sukma, Raymond Atje,
Medelina K. Hendylio

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

Analisis CSIS

Vol. 39, No. 2, Juni 2010

ISSN 1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

166 – 168

ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik:*
 - Mengurai Keruwetan Korupsi
Medelina K. Hendytio
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
 - Solidnya Kondisi Perekonomian Domestik
Widdi Mugijayani
 - Desentralisasi dan Dana Aspirasi
Pande Radja Silalahi
- *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*
 - Analisis Lingkungan Strategis: Perkembangan Teknologi dan Industri Pertahanan Kawasan
Evan A. Laksmana

ARTIKEL

- Paradoks Peningkatan *Parliamentary Threshold*
Wawan Sobari 220 – 243
- Tantangan Demokrasi Indonesia bagi Pemilukada, Otonomi Daerah, dan *Civil Society*
Akh. Muzakki 244 – 265
- Jaringan Produksi Global dan Dampaknya terhadap *Industrial Upgrade* di Indonesia
Widdi Mugijayani, Pratiwi Kartika dan Fajar B. Hirawan 266 – 286

PENGANTAR REDAKSI

Wacana tentang penentuan ambang batas perolehan suara di Dewan Perwakilan Rakyat (*parliamentary threshold/PT*) akhir-akhir ini ramai diperbincangkan banyak kalangan. Bahkan fungsionaris Partai Demokrat dan Partai Golkar mulai gencar menyuarakan ambang batas perolehan suara di DPR minimal sebesar 5 persen. Artinya, partai politik bisa menempatkan wakilnya di parlemen bila memenuhi perolehan kursi minimal 5 persen. Dua alasan yang mengemuka sebagai dasar usulan tersebut adalah untuk menertibkan demokrasi dan menyederhanakan sistem kepartaian. Sepintas ide tersebut cocok sebagai solusi untuk meningkatkan efektivitas demokrasi. Sebab, jumlah partai politik yang semakin sedikit akan mengurangi risiko konflik dan perbedaan, baik di parlemen maupun pemerintahan. Hanya saja, perlu dicermati pula kondisi sesungguhnya hubungan antarpertai politik di Indonesia yang berjalan saat ini. Sementara itu, relasi antarpertai politik lebih banyak menggunakan logika kekuasaan daripada manfaat untuk publik (*Koran Tempo*, 19 Juni 2010).

Dalam artikel berjudul "Paradoks Peningkatan *Parliamentary Threshold*" Wawan Sobari menulis bahwa munculnya proposal kebijakan untuk meningkatkan angka PT dengan tujuan menyederhanakan sistem multipartai di Indonesia menjadi sangat penting. Akan tetapi, perlu ditelaah secara kritis agenda politik di balik usulan peningkatan PT. Dua agenda terselubung bisa diidentifikasi yang sesuai dengan konteks Indonesia. *Pertama*, peningkatan PT disinyalir menjadi instrumen legal redistribusi suara parpol kecil kepada parpol besar. PT sengaja dinaikkan agar parpol kecil kesulitan memenuhinya dan potensi suara dari konstituen parpol kecil beralih ke parpol besar. *Kedua*, peningkatan PT merupakan alat kompromi politik antara parpol besar dan kecil. Maka, peningkatan PT sengaja ditentukan agar efektif menciptakan sistem multipartai sederhana di tingkat nasional, namun tetap multipartai kompleks di tingkat regional dan lokal.

Agenda-agenda seperti ini justru akan menambah sulit penciptaan stabilitas demokrasi dan pemerintahan yang efektif.

Artikel *Akh. Muzakki* berjudul “Tantangan Demokrasi Indonesia bagi Pemilukada, Otonomi Daerah, dan Civil Society” menyoroti demokrasi yang pada hakekatnya merupakan peta jalan politik menuju kuatnya kedaulatan rakyat secara sepenuhnya. Namun demikian, tantangan pertama akan segera muncul jika demokrasi hanya berhenti pada sekadar proses peningkatan partisipasi publik melalui media kontestasi politik, termasuk pemilukada pada level pemerintahan di daerah. Tantangan ini muncul karena jika berhenti pada sekadar proses peningkatan partisipasi publik seperti ini, demokrasi tidak lebih dari sekadar prosedur, dan bukan esensi. Padahal demokrasi prosedural tidak serta merta bergerak menuju demokrasi esensial. Oleh karena itu, perhatian besar harus diberikan kepada upaya untuk menggerakkan praktik demokrasi agar tidak berhenti sebagai sebuah prosedur belaka, akan tetapi juga mengembangkan esensi dasar dari demokrasi itu sendiri. Salah satu indikator penting dari esensi dasar demokrasi adalah menguatnya kedaulatan rakyat yang dibuktikan dengan terepresentasikannya kepentingan mereka secara umum dalam setiap pengambilan kebijakan publik dan produk yang dihasilkan. Kegagalan untuk merepresentasikan kepentingan rakyat akan mengancam demokrasi tidak saja hanya sebagai prosedur, akan tetapi juga menyebabkan munculnya praktik demokrasi elite.

Sementara itu, *Widdi Mugijayani, Pratiwi Kartika dan Fajar B. Hirawan* dalam artikel berjudul “Jaringan Produksi Global dan Dampaknya terhadap *Industrial Upgrade* di Indonesia” dalam penelitiannya antara lain menyebutkan bahwa jaringan produksi global (Global Production Network/GPN) mempunyai peranan yang penting, baik untuk perbaikan perekonomian negara-negara yang terlibat maupun dalam proses integrasi negara-negara di Asia Timur. Semakin berkembangnya jaringan produksi global juga memberikan kesempatan kepada sektor industri untuk melakukan *upgrade* melalui *linkage* yang dihasilkan dari inisiatif kerja sama ini. Penelitian ini mengkaji mekanisme dari jaringan produksi yang mengarah pada *industrial upgrade* dan inovasi melalui *spillover* teknologi. Dalam penelitian ini digunakan metode survei dan studi kasus. Survei dilakukan

terhadap industri yang bergerak di bidang manufaktur, sementara studi kasus dilakukan terhadap industri otomotif yang proses jaringan produksi global-nya relatif sudah berjalan dengan baik. Kedua metode tersebut dilakukan untuk mendapatkan gambaran yang lebih komprehensif dan mendalam. Dari hasil penelitian ini menjelaskan beberapa penemuan-penemuan yang cukup menarik bahwa dalam industri otomotif, keterlibatan perusahaan atau investor Jepang memegang peran yang sangat penting dalam pengembangan industri otomotif, seperti pembelajaran teknologi bagi para *engineer* Indonesia. Sedangkan keberadaan perusahaan multinasional yang mempunyai otoritas untuk mengalokasikan aktivitas masing-masing negara menjadi motivasi Indonesia untuk dapat memperbaiki infrastruktur serta kawasan industri sehingga dapat menarik minat perusahaan multinasional untuk mengalokasikan aktivitas nilai tambah yang lebih tinggi lagi di Indonesia.

Sebagaimana biasanya, tinjauan perkembangan politik, ekonomi serta kawasan regional dan global juga hadir dalam edisi kali ini. Masalah keruwetan korupsi, kondisi perekonomian domestik, desentralisasi dan dana aspirasi, serta perkembangan teknologi dan industri pertahanan kawasan, mengisi tinjauan yang ditulis oleh para peneliti CSIS.

REDAKSI

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Mengurai Keruwetan Korupsi

Medelina K. Hendytiq

PENDAHULUAN

Secara universal korupsi adalah fenomena yang berulangkali muncul. Sampai paruh pertama tahun 2010, dinamika politik nasional terus dibayangi kekisruhan yang bersumber dari praktik korupsi yang sulit diberantas. Kasus perseteruan antara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Mabes POLRI (Markas Besar Polisi Republik Indonesia) yang dikenal dengan istilah "cicak lawan buaya" (cicak-buaya), kasus mafia peradilan, suap dalam pemilihan deputi senior Bank Indonesia, korupsi alat pemadam kebakaran, korupsi PT Arwana Lestari, penggelapan pajak, dan yang paling menghebohkan kasus Bank Century, semuanya mempunyai elemen tindak pidana korupsi yang sangat kuat. Kasus korupsi yang terkuak belakangan ini tidak hanya berdampak besar pada kerugian ekonomi negara, akan tetapi juga telah mempengaruhi banyak aspek dalam kehidupan politik dan sosial masyarakat Indonesia.

Di Indonesia upaya pemberantasan korupsi sebenarnya bahkan telah dimulai sejak awal pemerintahan Orde Baru dengan dieluarkannya Keputusan Presidium Kabinet Ampera No. 75 tentang pembentukan tim Penertiban Aparatur dan Administrasi Pemerintahan (Tim PAAP). Selanjutnya pada tahun 1970-an, langkah pemberantasan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan

efektivitas administrasi sehingga kemudian munculah istilah operasi tertib atau *Opstib*, jargon penciptaan aparatur yang bersih dan berwibawa, maupun istilah penghapusan Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Sampai sekarang, bahkan setelah empat puluh tahun upaya-upaya semacam itu terus menerus dilakukan hasilnya tetap tidak optimal. Angka Indeks Persepsi Korupsi Indonesia naik dari 2,6 tahun 2008 menjadi 2,8 tahun 2009, disertai kenaikan 15 peringkat dari tahun lalu¹. Meski skor dalam IPK 2009 naik, Indonesia masih dipandang rawan korupsi oleh para pelaku bisnis dan analis. Dalam IPK 2009 yang diluncurkan oleh Transparansi Internasional (TI), peringkat Indonesia naik dari posisi buncit ke peringkat ke-5 dari 10 negara ASEAN. Namun, angka indeks Indonesia masih di bawah Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, dan Thailand. Indonesia juga berada di urutan ke-111 dari 180 negara, berada dalam kelompok yang sama dengan Aljazair, Djibouti, Mesir, Mali, Kepulauan Solomon, dan Togo.

Salah satu alasan yang sering dikemukakan terkait dengan masih tingginya tingkat korupsi di Indonesia adalah karena langkah pemberantasan korupsi lebih ditujukan pada penanganan kasus penyimpangan/korupsi dan bukan pada usaha menghilangkan akar atau penyebab korupsi. Akar penyebab korupsi dalam pandangan Klidgaard adalah monopoli kekuasaan ditambah diskresi (atau keleluasaan) dikurangi akuntabilitas. Jika persamaan ini yang digunakan maka untuk mengurangi korupsi kuncinya adalah pengurangan kekuasaan monopoli di tangan pejabat publik, mengurangi diskresi dan meningkatkan transparansi, penegakan hukum maupun peningkatan akuntabilitas bagi setiap pelaksanaan dan penyelenggaraan kebijakan atau aktivitas. Ini berarti pemberantasan korupsi yang ditujukan pada akarnya akan mencakup bidang yang sangat luas bahkan menyangkut berbagai sektor penyelenggaraan negara. Pope seperti dikutip oleh Ayouth² menyebutkan adanya sembilan pilar dalam sistem yang

¹ Indeks Persepsi Korupsi (IPK) digunakan untuk mengukur tingkat korupsi di 180 negara.

² Yassin El-Ayouth (ed.), "Corruption as Anti-Development in Perspectives on 9/11". Greenwood Publishing Group: Westport, 2003.

luas tersebut termasuk eksekutif, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kelompok swasta, masyarakat sipil, upaya-upaya reformasi, pengadilan dan penegak hukum, media dan kelompok-kelompok masyarakat yang mengamati dan mengkritisi penyelenggaraan negara.

Definisi sederhana tentang korupsi yang berguna bagi pembuat kebijakan menurut Bank Dunia adalah penyimpangan kekuasaan untuk memperoleh keuntungan pribadi³. Dalam konteks yang umum korupsi juga diartikan "the inducement (as of a political official) by means of improper consideration (as bribery) to commit a violation of duty "⁴. Dalam hal ini kesempatan melakukan korupsi merupakan fungsi ukuran rente atau kekuasaan yang berada dibawah pejabat publik, keleluasaan dalam mengalokasikan kekuasaan ini serta akuntabilitas yang menyertai setiap kebijakan yang dibuat oleh pejabat publik. Robert Klitgaard juga mengupas korupsi dari perspektif administrasi negara, mendefinisikan korupsi sebagai

"Tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah jabatan negara karena keuntungan status atau uang yang menyangkut pribadi (perorangan, keluarga dekat, kelompok sendiri); atau melanggar aturan-aturan pelaksanaan menyangkut tingkah laku pribadi⁵

Berdasarkan pemahaman diatas, kasus-kasus korupsi yang terjadi akhir-akhir ini menunjukkan akar permasalahan yang sangat rumit. Tidak hanya menyangkut monopoli kekuasaan karena terdapat korupsi dilakukan secara bersama-sama oleh banyak aktor, yang tidak memonopoli kekuasaan. Dengan keterlibatan banyak aktor ini maka aspek transparansi maupun akuntabilitas yang pada awalnya dimaksudkan untuk mencegah korupsi tidak bisa berjalan sebab pihak yang seharusnya ikut mengawasi juga terlibat suap dan kasus korupsi. Determinan korupsi tidak hanya pada persoalan pengendalian kekuasaan dan akuntabilitas serta transparansi tetapi juga persoalan kultural dan nilai-nilai. Motivasi atau keinginan untuk berlaku jujur

³ World Bank, *World Development Report 1997* (Washington D.C.: Oxford University Press, 1997), pp. 102.

⁴ Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley CA: University of California Press, 1988), pp. 21.

⁵ Robert Klitgaard, Memberantas Korupsi , Yayasan Obor Indonesia, Jakarta , hal.31, 1998.

berasal dari diri dalam tiap-tiap individu dan tidak "di-impose" dari luar. Meskipun demikian keinginan internal dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor atau sistem eksternal. Seperti seseorang yang terdorong melakukan korupsi disebabkan gaji yang tidak mencukupi, kecewa dengan sistem yang ada, meniru atasan yang korup serta tradisi menuap dan menyogok yang tumbuh subur dilingkungannya.

Tingkat korupsi juga ditentukan oleh resiko yang diperhitungkan oleh pelaku. Jika tingkat resiko yang harus ditanggung koruptor kecil maka tingkat korupsi akan semakin tinggi. Seperti dinyatakan oleh Ackerman:

The level of malfeasance depends not only on the volume of potential benefits, but also on the riskiness of corrupt deals and on the participants moral scruples and bargaining power.⁶

Lebih lanjut Ackerman mengatakan bahwa level dari korupsi adalah fungsi dari kejujuran dan integritas baik bagi pejabat publik maupun lingkungan swasta. Jika kedua faktor ini konstan maka ukuran dan tingkat korupsi termasuk suap dan sogok ditentukan oleh keseluruhan tingkat keuntungan yang akan diperoleh, resiko dan kekuatan tawar relatif antara pihak-pihak yang terlibat, misalnya yang melakukan suap dengan penerima suap. Jika penyuapan mempunyai kemungkinan besar untuk terbongkar, atau perilaku korupsi dapat terungkap termasuk adanya hukuman yang berat maka kecurangan tersebut mungkin tidak akan dilakukan.

It may also depend on whether the probability of detection and punishment is a function of the size of bribes. One possible result of stepped-up enforcement is a lower incidence of corruption, but an increase in the size of bribes paid.⁷

BEBERAPA KASUS MENONJOL

Kasus cicak-buaya telah menempatkan dua institusi publik yang sangat penting, yaitu dalam pemberantasan korupsi yaitu KPK dan

⁶ Susan Rose-Ackerman, "Political Economy of Corruption : Cause and Consequences), Public Policy for the Private Sector, World Bank, No.74, April 1996.

⁷ *Ibid.*

POLRI berada pada posisi yang berlawanan. Padahal kerja sama KPK dan POLRI bagi pemberantasan korupsi adalah keharusan yang mutlak. Ketidakharmonisan kedua lembaga tersebut jika terjadi dalam jangka panjang akan melumpuhkan segala instrumen maupun upaya pemberantasan korupsi dan penegakan keadilan di Indonesia. Di sisi yang lain, institusi pemberantasan korupsi seperti KPK saat ini juga masih perlu diperkuat. KPK hanya berhasil menyelesaikan sebagian kecil beberapa kasus dari setidaknya terdapat 16.200 kasus korupsi. Jumlah tersebut belum mencapai target yang diharapkan. Bahkan, kasus yang dilaporkan sebagian besar modusnya berkaitan pengadaan barang dan jasa di instansi pemerintahan⁸

Banyak kendala yang dihadapi dalam usaha pemberantasan korupsi ini. *Political will* dari pemerintah pusat maupun daerah masih rendah. Rongrongan terhadap KPK tentu masih akan terus berlangsung. Bukan saja akibat kekhawatiran bahwa lembaga ini akan menjadi "super body" diantara lembaga-lembaga yang mempunyai kewenangan sama, akan tetapi juga kekhawatiran dari pihak-pihak ataupun kelompok-kelompok yang "kepentingannya akan terganggu" oleh keberadaan KPK. KPK akan sulit mempertahankan kredibilitasnya jika goncangan-goncangan terus dibiarkan, sebab persoalan terbatasnya sumber daya manusia (SDM) akan menjadi faktor yang dapat melemahkan KPK. Keputusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memenangkan praperadilan Anggodo Widjojo untuk melanjutkan kasus Bibit Samad Rianto dan Chandra Hamzah, yang merupakan Wakil Ketua KPK, ke tingkat persidangan, merupakan tantangan berat bagi kredibilitas KPK. Kontroversi yang muncul terhadap keluarnya keputusan ini, menunjukkan bahwa KPK masih perlu membuktikan bahwa ditubuh lembaga ini tidak ada penyalahgunaan wewenang dan merupakan institusi yang dapat dipercaya. Jika kedua pimpinan KPK tidak dapat lolos dari kasus ini, maka nasib KPK akan menjadi bulan-bulan kelompok-kelompok yang menghendaki KPK bubar. Terlebih saat ini KPK sedang menangani kasus-kasus korupsi yang besar dan melibatkan banyak orang penting negeri ini. Perlu diwaspadai jangan-

⁸ KPK, 2 Desember 2008.

jangan kekacauan situasi semacam itu memang diingini oleh pihak-pihak tertentu.

Kasus mafia peradilan belum berhasil diungkap secara tuntas. Saat ini masyarakat menunggu bagaimana kasus ini akan berakhir dan apakah praktik percaloan kasus dapat dihentikan. Jika kasus mafia hukum tidak dapat dituntaskan maka dugaan masyarakat tentang adanya pengeroisan dalam proses penegakan hukum di Indonesia semakin kuat. Dalam kasus penggelapan pajak misalnya, negara sangat dirugikan karena kurangnya pemasukan. Akan tetapi kerugian yang terbesar adalah jika penegak hukum tidak lagi berpihak pada keadilan tetapi pada uang dan kekuasaan. Implikasi yang paling berat dari kasus ini adalah munculnya ketidakpercayaan masyarakat, tidak hanya pada penegak hukum, ataupun aparat pengadilan tetapi juga ketidakpercayaan kepada pemerintah dan sistem hukum yang ada. Manakala sistem untuk mencari keadilan maupun sistem hukum yang berlaku tidak dipercaya lagi, maka akan berkembang praktik-praktik ilegal lelang keadilan dan perdagangan hukum dengan harga yang tidak pasti. Ketidakpastian hukum akan merusak minat berusaha dan menanam modal di Indonesia.

Penangkapan Susno Duaji mantan Kabareskrim oleh Polri karena beberapa tuduhan korupsi sekali lagi menunjukkan kerumitan yang harus diatasi, terkait upaya pemberantasan korupsi. Penangkapan Susno oleh Polri juga telah memancing spekulasi tentang adanya upaya balas dendam oleh Polri atas pernyataan-pernyataan Susno yang dianggap telah mempermalukan institusi tersebut. Untuk menjawab spekulasi tersebut, tidak ada cara lain bagi POLRI selain membuktikan kebenaran tuduhan-tuduhan yang diarahkan terhadap Susno, disamping membongkar dan menyelesaikan laporan tentang mafia hukum. Jika tidak, maka akan sulit bagi POLRI untuk membangun citra sebagai penjaga ketertiban masyarakat dan penegak hukum.

Selain kasus cicak-buaya dan mafia hukum, kasus korupsi yang cukup banyak menyita perhatian publik adalah suap yang dilakukan untuk memperoleh jabatan publik, seperti yang terjadi dalam kasus pemilihan deputi senior Bank Indonesia. Dalam pandangan Nathaniel Leff, kasus ini adalah korupsi yang didefinisikan sebagai

"an extralegal institution used by individuals or groups to gain influence over the actions of the bureaucracy."⁹ Dalam konteks ini, kerja sama antara birokrat dan pebisnis untuk mendorong seseorang memperoleh jabatan publik menguntungkan pihak-pihak yang terlibat. Pejabat akan memperoleh kekuasaan sekaligus peluang ke arah kekayaan. Sementara pebisnis selain akan memperoleh peluang untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah yang menguntungkan kepentingannya, juga dapat memperoleh "kemudahan" atau "privilege" dalam menjalankan bisnisnya. Kondisi menjadi buruk ketika anggota parlemen yang sebenarnya mewakili rakyat masuk dalam "kerja sama" tersebut, sedangkan kepentingan rakyat dan kepentingan umum tidak masuk dalam "persekongkolan" birokrat dan pebisnis tersebut.

Penanganan terhadap kasus adanya dugaan suap ini masih jauh dari selesai. Pengadilan baru mengadili pihak-pihak yang secara langsung menyalurkan uang suap. Publik masih menunggu apa tindakan yang akan dikenakan pada aktor pemberi suap maupun semua pihak-pihak yang menerima suap. Jika penuntasan kasus ini berada di bawah ekspektasi publik akan kembali muncul dugaan adanya desakan atau intervensi politik dari pihak ketiga yang ingin menyelamatkan pihak-pihak tertentu. Konsekuensi lain, selain munculnya dugaan tentang diskriminasi dalam penanganan kasus adalah penilaian tentang ketidakmampuan aparat dalam menuntaskan kasus-kasus korupsi yang terkait dengan kepentingan politis.

Terlebih ketika kasus korupsi melibatkan anggota parlemen, tidak hanya kredibilitas politik individu yang rusak, tetapi juga eksistensi partai politik ikut terganggu. Akan tetapi dalam kasus Indonesia, keterlibatan beberapa anggota parlemen dalam kasus korupsi tidak dengan serta merta berimplikasi buruk terhadap partai. Tampaknya ada pemisahan antara perilaku korupsi yang dilakukan secara individu dengan partai politik yang menjadi induk anggota tersebut. Yang jelas kasus penyuapan dalam pemilihan deputi senior Bank Indonesia yang terindikasi melibatkan banyak anggota DPR belum

⁹ Yassin El-Ayouty (ed.), "Corruption as Anti-Development in Perspectives on 9/11". Greenwood Publishing Group: Westport, 2003.

dapat ditangani dengan baik. Implikasi buruk yang lain, akibat munculnya kasus ini adalah keterbatasan anggota parlemen dalam mendorong dan menyuarakan pemberantasan korupsi manakala mereka sendiri terlibat dalam kasus korupsi. Sampai tahap ini upaya-upaya pemberantasan korupsi akan sulit memperoleh dukungan di Parlemen.

Akhirnya, anggota parlemen menjadi tidak "vocal" dalam memberikan pengawasan politik terkait kasus-kasus korupsi. Selain itu, suap ataupun sogokan untuk memilih seseorang sebetulnya bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Individu yang terpilih dan memperoleh jabatan juga kehilangan legitimasinya jika faktor utama keterpilihannya adalah karena uang sogok. Ketika jabatan sudah ditangan orang-orang yang tidak mempunyai legitimasi kuat akan memanfaatkan jabatannya untuk mempertahankan legitimasinya dengan membuat keputusan yang mendukung kepentingannya serta orang-orang yang berafiliasi kepadanya.¹⁰

Meskipun beberapa anggota DPR terlibat dalam kasus suap maupun korupsi, sebagai institusi tuntutan DPR untuk menuntaskan kasus Bank Century cukup kuat seperti ditunjukkan melalui pelaksanaan hak angket. Penanganan kasus Bank Century bahkan telah menyita perhatian publik hampir satu tahun terakhir ini, terutama karena besarnya jumlah uang yang digunakan untuk memberi talangan kepada Bank tersebut sampai 6,7 triliun. Pertentangan antara DPR dan Pemerintah dalam menyikapi pemberian talangan kepada Bank Century tidak hanya manifestasi kentalnya warna politik dalam kasus ini, akan tetapi juga merefleksikan adanya ketidakjelasan dalam pembuatan aturan serta pelaksanaan aturan. Dimensi politik dari kasus ini terutama tampak dari timbulnya kecurigaan akan adanya aliran dana ke Partai Politik tertentu yang digunakan sebagai dana kampanye. Kecurigaan tersebut sampai saat ini belum dapat dibuktikan. Demikian pula hak angket yang dilakukan oleh DPR untuk menuntaskan kasus ini tidak mencapai tujuannya. Sampai sekarang tidak diketahui dengan pasti kemana larinya dana talangan yang diterima Bank Century. Beberapa rekomendasi DPR terkait dengan

¹⁰ Ibid.

penanganan kasus Bank Century juga tidak jelas pelaksanaannya. KPK yang sejak awal diharapkan dapat membuka kasus ini justru telah kehilangan "darah" untuk bertindak akibat mengalami pelemahan organisasi.

Ketika harapan masyarakat bagi penuntasan Bank Century belum terpenuhi, tiba-tiba muncul pernyataan Menteri keuangan Sri Mulyani Indrawati mengundurkan diri sebagai Menteri Keuangan dan sekarang berpindah tugas sebagai Direktur Pelaksana Bank Dunia. Mundurnya Menkeu, kembali membuka diskursus tentang aroma politis dalam penanganan kasus korupsi seperti Bank Century. Terlalu banyak cerita dan spekulasi yang beredar sebagai alasan kemunduran Menkeu. Akan tetapi dari berbagai pernyataan Menkeu dapat diketahui, keadaan ini terkait dengan keputusan yang diambil dalam kasus Bank Century, artinya terkait dengan sikapnya dalam berbagai tindak pemberantasan penyelewengan yang merugikan negara, yaitu menekan masalah penggelapan pajak dan melakukan reformasi birokrasi.

Dengan langkah-langkah penertiban tersebut, pasti ada kelompok-kelompok yang kepentingannya dirugikan. Dalam pada itu, tampaknya kasus Bank Century telah dipakai sebagai alat *bargaining* politik. Pemberantasan korupsi digunakan untuk melegitimasi dan sekaligus mengancam keberadaan kelompok lain. Isu-isu korupsi dengan mudah dapat dipolitisasi bahkan untuk memperoleh kekuasaan. Hal ini terbukti ketika mundurnya Menteri Keuangan diikuti dengan meredanya tekanan penuntasan kasus Bank Century kepada pemerintah.

Dalam hal ini, penuntasan kasus Bank Century memerlukan daya kerja yang luar biasa dari lembaga-lembaga yang bertanggungjawab dalam memberantas korupsi. Ketika pemberantasan korupsi juga terkait dengan tawar-menawar kekuasaan, dibutuhkan energi yang sangat besar. Tidak hanya dalam bentuk efektivitas kerja dan biaya, tetapi juga kekuatan moral dan semangat dalam menghadapi perdebatan publik yang berlarut-larut, perkembangan serta manuver berbagai pihak yang memanfaatkan kasus ini demi kepentingan masing-masing.

BERBAGAI PENDEKATAN

Pemerintahan yang Kuat dan *Good Governance*

Meskipun aspek-aspek yang terkait dengan pemberantasan korupsi sangat kompleks dan saling berkaitan secara rumit, tidak berarti tindak korupsi tidak bisa ditangani hingga pada tahap yang paling minimal. Kunci utama adalah keberadaan pemerintahan yang "kuat" atau *strong government*. Hanya pemerintah yang kuat yang dapat melaksanakan rencana atau program-program yang telah dirancang, termasuk dalam pemberantasan korupsi. Kemenangan Praperadilan Anggodo Widjojo untuk melanjutkan tuntutan pemerasan atas Bibit-Chandra menjadi salah satu contoh bahwa arahan Presiden untuk menyelesaikan kasus ini di luar pengadilan tidak bisa „diamankan” oleh bawahannya. Padahal dalam konteks pemerintahan yang kuat segala garis kebijakan dan rencana yang ditetapkan oleh pemerintah harus dapat dilaksanakan karena memperoleh dukungan penuh oleh para pelaksananya. Selain itu, hanya pemerintahan yang kuat yang dapat menjalankan *good governance* dengan menjamin pelaksanaan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Penegakan hukum dan keadilan serta penguatan terhadap transparansi dan akuntabilitas merupakan kunci penting untuk memerangi korupsi, khususnya sebagai bagian dari strategi nasional.

Dalam proses konsolidasi demokrasi di Indonesia yang semakin menguat, keterbukaan pengambilan keputusan dan pengelolaan sumber daya oleh pemerintah kepada masyarakat merupakan bagian yang integral, sebab memberi ruang koreksi bagi terjadinya penyimpangan dan penyelewengan. Transparansi dalam pemerintahan berarti merespon hak masyarakat untuk mengetahui dengan memberikan informasi dalam pengambilan keputusan. Kondisi ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengelolaan sumber daya secara baik, termasuk sistem pengaturan dan pelaporan keuangan yang akurat, dapat dipercaya dan relevan. Sedangkan akuntabilitas pemerintahan berarti pendekatan, mekanisme maupun praktik-praktek yang dilakukan untuk menjamin bahwa segala kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dapat mencapai tujuan atau standar-standar yang telah ditetapkan. Dengan demikian transparansi

dan akuntabilitas adalah dua konsep yang saling melekat, sebab sulit membayangkan pemerintah yang akuntabel jika tidak ada informasi yang jelas tentang langkah yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai.

Beberapa area penting yang perlu diperhatian pemerintah untuk melakukan langkah-langkah pencegahan terjadinya korupsi adalah yang terkait dengan reformasi birokrasi dan pelayanan publik, kebijakan ekonomi dan keuangan, pengawasan keuangan, reformasi hukum dan perundangan serta pengawasan masyarakat. Pemberian bidang-bidang di atas menjadi bagian penting dari usaha pencegahan korupsi, mengingat korupsi sebenarnya merupakan simptom dari pergulatan ekonomi dan politik.

Viewing corruption in this way requires the focus of any effort of combatting and preventing corruption through political economic approach.¹¹

Dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dan pengelolaan keuangan yang baik, pemerintah akan dapat mengatasi berbagai gangguan politis yang dapat merusak upaya-upaya penghapusan korupsi. Selain itu, gangguan politis dapat diatasi jika pemerintah mampu memisahkan antara kepentingan politis yang sifatnya terbatas dan kepentingan publik yang lebih besar melalui reaksi dan sikap yang tegas terhadap kasus-kasus kritis dan besar yang membutuhkan kejelasan sikap dan posisi pemerintah. Artinya dalam upaya pencegahan maupun pemberantasan korupsi pemerintah perlu bekerja di semua lini. Sebab korupsi dapat terkonsentrasi pada lapisan atas dari sistem politik dan terkait dengan kekuatan politik, tetapi juga dapat terjadi di lapisan bawah dengan sebaran yang luas dalam sistem terkait dengan proses administrasi dan penyimpangan kewenangan administrasi. Sogok, suap, penundaan proses ataupun bentuk-bentuk penyimpangan lain dapat secara terbuka atau terselubung menampakkan elemen korupsi.

Selanjutnya, dalam penanganan kasus korupsi pemerintah perlu menghimpun dan memanfaatkan dukungan masyarakat. Dukungan masyarakat dapat diperoleh jika terdapat kepercayaan masyarakat

¹¹ El-Ayouty, *op cit.*

terhadap pemerintah. Dukungan dan peran masyarakat sangat penting dalam pemberantasan korupsi. Tidak hanya untuk melakukan pengawasan sosial dan kemudian berteriak atau mengkritik jika ada pemimpin yang korup, tetapi juga dapat bekerjasama dengan pemerintah dalam memberikan pendidikan kepada publik dan mendukung pemerintah dalam kampanye anti korupsi.

Reformasi Institusi

Selain membangun pemerintah yang kuat dan pelaksanaan *good governance*, pemberantasan korupsi perlu didukung oleh "strong institution". Seperti dikemukakan Tray ketika mencermati persoalan korupsi dan pembangunan di beberapa negara berkembang, terutama yang menerima pinjaman dari Bank bahwa menegakkan dan memperkuat institusi merupakan faktor penting bagi pemberantasan korupsi serta meningkatkan *governance*. Oleh karena itu, bantuan beberapa lembaga asing di bidang pemberantasan korupsi biasanya ditargetkan dalam memperkuat institusi seperti dikemukakan oleh Marquette, :

"...A symptom of underlying institutional dysfunction, and thus employs a proactive and holistic approach that attempts to help clients strengthen governance and public sector management, to improve economic policies and legal/judicial systems, and to develop and implement specific anticorruption measures".

Akan tetapi pembangunan institusi memang membutuhkan proses yang sangat panjang dan lama¹² Ini berarti bahwa pembangunan institusi membutuhkan komitmen jangka panjang, yang diperlukan dari beberapa periode pemerintahan. Jika tidak ada komitmen yang sama diantara *stakeholder*, jelas "institution building" sulit dilakukan, dan akhirnya pemberantasan korupsi akan menghadapi kendala yang besar. Kerapuhan institusi yang menfasilitasi interaksi antara pemerintah dan kelompok swasta menjadi penyebab utama terjadinya korupsi. Demikian pula lemahnya beberapa institusi yang

¹² Dennis de Tray, "Corruption and Development: An Impolitic View", Speech for the 1818 Society Fall Luncheon", 16 November 2006.

mempunyai kewenangan dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi telah menyebabkan meluasnya praktik korupsi di Indonesia. Dibentuknya tim 8 untuk mencari cara pemecahan kasus Bibit-Candra dan pembentukan Satgas Mafia Hukum, menjadi bagian dari upaya memperbaiki kerapuhan institusi. Yang perlu dicatat adalah bahwa pembentukan institusi *ad-hoc* hanya akan berlaku sementara. Sedangkan untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan korupsi diperlukan institusi permanen dengan daya kerja dan jangka kerja dalam waktu yang panjang. Oleh sebab itu penguatan institusi menjadi persyaratan mutlak sehingga upaya penanganan korupsi dapat berjalan efektif. Penguatan institusi dapat berupa pemberian legitimasi politik yang kuat, peningkatan kapasitas sumber daya manusia maupun dukungan pемbiayaan.

Penegakan Hukum dan Keadilan

Prinsip supremasi hukum sebagai dasar demokrasi adalah pemerintahan berdasarkan hukum dan penggunaan hukum sebagai norma dasar. Supremasi hukum pada dasarnya untuk menjamin bahwa lembaga-lembaga yang mempunyai kewenangan digunakan secara semestinya. Supremasi hukum juga menjamin adanya "checks and balances" untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan negara.

Melihat kondisi yang ada dan perkembangan masalah korupsi yang dihadapi sekarang ini, maka diperlukan penegakan hukum dan keadilan guna pemberantasan, terutama harus ditujukan pada penataan sistem peradilan yang terintegrasi dengan baik. Termasuk di dalam penataan ini adalah menciptakan interdepensi badan-badan peradilan. Tiap badan peradilan hanya mementingkan keadilan dan tidak tunduk pada intervensi yang mengingkari keadilan. Pemberantasan kedua adalah pada tingkat politik hukum yang berpihak pada rasa keadilan masyarakat. Sedangkan ketiga pemberantasan profesional dan etika serta moral aparatur, supaya tidak mudah terkena sogok atau suap. Termasuk dalam peningkatan kualitas aparatur adalah peningkatan kemampuan agar dapat mendefinisikan korupsi secara luas dengan membedakan antara korupsi dan pemberian hadiah¹³.

¹³ Zakiyah Wasingatu, " Penegakan Hukum dalam Pemberantasan Korupsi", Materi Pelatihan Anti Korupsi, tanpa tahun.

PENUTUP

Pemberantasan korupsi memang akan mengalami kendala yang luar biasa, terlebih jika masalah ini ditumpangi oleh berbagai kepentingan politik. Untuk mengatasinya maka dapat dilihat lingkup dan komplikasi yang besar dalam persoalan korupsi. Upaya pemberantasan korupsi harus dimulai dari pemberantasan aspek-aspek penting yang telah disebutkan di atas dengan fokus pada pencapaian hasil di tingkat mikro dengan pengawasan yang ketat. Membangun *grand strategy* tingkat nasional untuk pemberantasan korupsi diperlukan untuk memahami permasalahan dan rute aksi. Akan tetapi tantangan yang luar biasa akan dihadapi dalam tahap implementasinya. Oleh sebab itu dari pada melakukan pendekatan menyeluruh yang menjangkau keseluruhan sistem institusi, pilihan yang tersedia bagi upaya pemberantasan korupsi adalah dengan menetapkan prioritas program, area ataupun aktor-aktor yang terlibat. Pilihan ini diambil dengan mempertimbangkan keterbatasan sumber daya.

Dengan keterbatasan sumber daya, maka pemerintah perlu mengajak seluruh masyarakat sipil untuk memberi kepercayaan dan mendukung pemerintah dalam pemberantasan korupsi dengan melakukan monitoring dan sosial kontrol. Di samping itu, masyarakat juga dapat melakukan gerakan sosial untuk menghukum politisi yang korup serta partai politik yang korup dengan tidak memilih mereka pada saat pemilu.

KEPUSTAKAAN

- de Tray, Dennis. 2006. "Corruption and Development: An Impolitic View", Speech for the 1818 Society Fall Luncheon", 16 November.
- El-Ayouty, Yassin (ed.). 2003. "Corruption as Anti-Development in Perspectives on 9/11". Greenwood Publishing Group: Westport.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption* (Berkeley CA: University of California Press).

- Klitgaard, Robert. 1988. Memberantas Korupsi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 31.
- Wasingatu, Zakiyah. " Penegakan Hukum dalam Pemberantasan Korupsi", Materi Pelatihan Anti Korupsi, tanpa tahun.
- World Bank, *World Development Report 1997* (Washington D.C.: Oxford University Press, 1997).

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Solidnya Kondisi Perekonomian Domestik

Widdi Mugijayani

PENGANTAR

Semakin kuatnya kondisi perekonomian domestik tidak terlepas dari kondisi perekonomian global yang semakin baik. Indonesia bersama dengan Brazil, China dan India dinilai bukan hanya mampu mempertahankan pertumbuhan yang kuat saat menghadapi krisis ekonomi global, akan tetapi juga dapat menarik modal masuk dengan cepat. Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) pada kuartal pertama 2010 mencapai 5,7 persen per tahun merupakan sinyal positif tentang perekonomian Indonesia ke depan karena kuartal pertama merupakan penopang bagi kuartal-kuartal selanjutnya. Dengan kondisi perekonomian ke depan semakin baik, pertumbuhan PDB diprediksikan dapat mencapai 6 persen sesuai dengan proyeksi terbaru International Monetary Fund (IMF). Hal ini terjadi antara lain karena baik kebijakan fiskal maupun kebijakan moneter dinilai cukup tepat dalam menyikapi dinamika perekonomian global.

Perbaikan ekonomi ini juga ditopang oleh semakin meningkatnya kinerja ekspor maupun impor yang dipengaruhi oleh perkembangan harga komoditas global dan kuatnya permintaan pasar domestik maupun internasional. Di sisi investasi, iklim investasi Indonesia sekarang mulai membaik dan adanya berbagai upaya pemerintah untuk mendorong proyek infrastruktur dapat menjadi daya tarik bagi

para investor, baik asing maupun domestik untuk menanamkan modalnya. Selama ini pemerintah selain telah melakukan berbagai proyek infrastruktur, pemerintah juga sudah memperlakukan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) investasi di seluruh wilayah Indonesia. Sementara itu, konsumsi rumah tangga yang selama ini menjadi penopang utama perekonomian masih memberi kontribusi yang besar bagi PDB, terutama karena daya beli masyarakat yang kuat. Dari sisi stabilitas harga, stabilitas yang terjadi selama kuartal pertama 2010 ini disebabkan apresiasi nilai tukar rupiah dan inflasi yang terkendali.

PERTUMBUHAN PRODUK DOMESTIK BRUTO

Pada kuartal pertama 2010, PDB atas dasar harga yang berlaku mencapai Rp 1.499 triliun yang berarti pertumbuhan ekonomi Indonesia sebesar 5,7 persen per tahun atau meningkat 1,9 persen dibandingkan dengan kuartal sebelumnya. Dari sisi produksi, sumber utama peningkatan ini adalah sektor pengangkutan, komunikasi dan perdagangan, hotel, serta restoran.

Ditinjau dari sisi pengeluaran, struktur pertumbuhan ekonomi Indonesia kuartal ini masih belum mengalami perubahan berarti, pendorong utamanya masih konsumsi rumah tangga yang tumbuh sebesar 3,9 persen per tahun dan berkontribusi sebesar 57,7 persen terhadap PDB. Sementara itu, atas dasar harga konstan 2000, komponen pengeluaran lainnya seperti Pembentukan Modal Tetap Bruto (PMTB), ekspor dan impor mengalami kenaikan masing-masing sebesar 7,9 persen, 19,6 persen dan 22,6 persen per tahun. Meskipun mengalami pertumbuhan, kontribusi dari masing-masing komponen tersebut relatif lebih rendah jika dibandingkan dengan kuartal sebelumnya (lihat Tabel 2). Di sisi lainnya, pengeluaran konsumsi pemerintah mengalami penurunan sekitar 8,8 persen per tahun, hal ini disebabkan karena APBN masih dalam tahap proses persetujuan DPR.

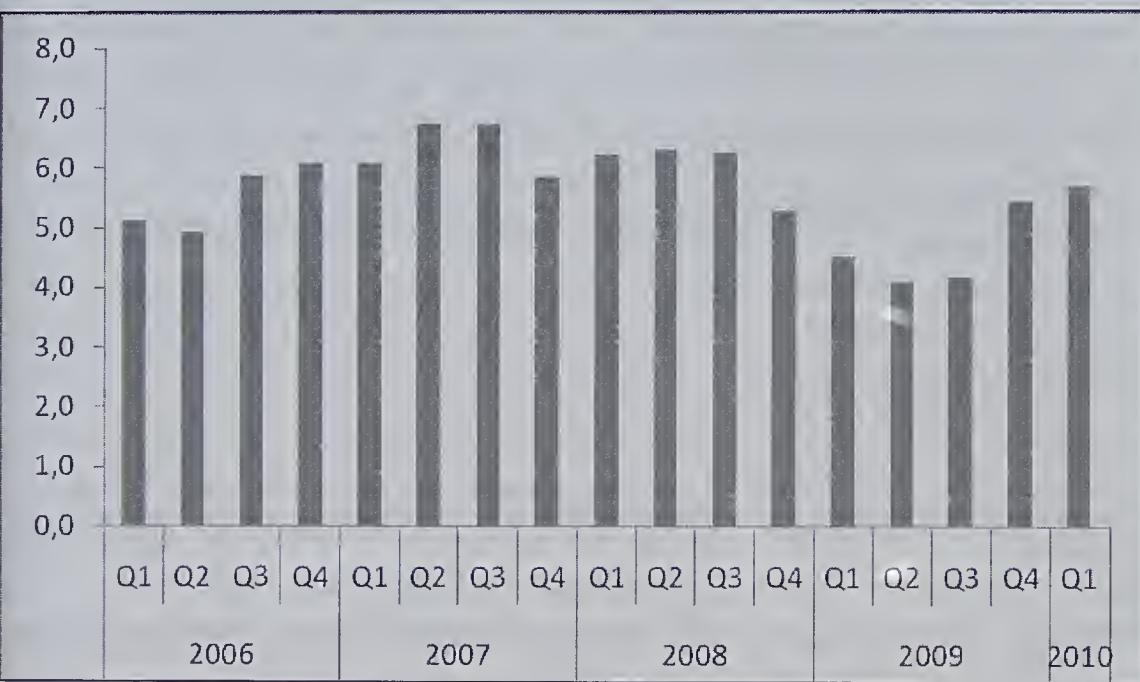
Dari sisi produksi, secara umum pertumbuhan yang stabil dialami oleh seluruh sektor, dimana sektor pengangkutan, komunikasi dan sektor perdagangan, hotel, serta restoran yang menjadi penopang

perekonomian kuartal ini, tumbuh sebesar 11,9 persen dan 9,3 persen per tahun secara berturut-turut. Khusus untuk sektor pertanian, meskipun pertumbuhan tahunan sektor tersebut relatif lebih kecil dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya, pertumbuhan kuartal sektor ini naik cukup tinggi sebesar 18,1 persen per kuartal disebabkan adanya musim panen padi. Sementara itu, semakin baiknya kondisi perbankan Indonesia menyebabkan sektor keuangan, real estat, jasa perusahaan meningkat 2,5 persen per kuartal. Sebaliknya, industri pengolahan, baik industri migas maupun non-migas, yang selama ini mempunyai peran yang cukup besar mengalami penurunan sebesar 1,0 persen per kuartal (lihat Tabel 3).

Sementara itu, investasi yang diharapkan akan menjadi kontributor utama pertumbuhan ke depan, diperkirakan tumbuh sekitar 6,9 persen per tahun atau sekitar 9,2 – US\$ 11,7 miliar di kuartal pertama ini. Peningkatan investasi ini tercermin dari pertumbuhan impor barang modal dan realisasi investasi Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) serta perbaikan kredit investasi.

Untuk tahun 2010, berbagai kalangan memperkirakan pertumbuhan yang cukup tinggi di mana IMF memproyeksikan pertumbuhan ekonomi sebesar 6 persen, sementara Bank Indonesia memprediksikan pertumbuhan sekitar 5,5 - 6,0 persen. Perkiraan ini antara lain didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan seperti: konsumsi rumah tangga yang diharapkan tetap tumbuh cepat seiring dengan meningkatnya pendapatan dan tingkat keyakinan konsumen yang tinggi, pemulihan kondisi ekonomi global, khususnya perekonomian mitra dagang Indonesia sehingga dapat mendorong peningkatan perdagangan. Dari sisi produksi, semakin baiknya iklim bisnis di Indonesia mempengaruhi pertumbuhan berbagai sektor perekonomian.

Gambar 1. Pertumbuhan PDB Indonesia per Tahun, 2006 – Kuartal I 2009 (%)



Sumber: Database CEIC Asia

Tabel 1. Pertumbuhan dan Sumber Pertumbuhan PDB berdasarkan Pengeluaran (%)

	Jenis Penggunaan	Kuartal I-2010 Terhadap Kuartal IV-2009	Kuartal I-2010 Terhadap Kuartal I-2009	Sumber Pertumbuhan Kuartal I-2010 per tahun
1	Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga	9,9	3,9	2,3
2	Pengeluaran Konsumsi Pemerintah	-44,4	-8,8	-0,6
3	Pembentukan Modal Tetap Bruto (PMTB)	-2,3	7,9	1,8
4	Eksport Barang dan Jasa	-4,1	19,6	7,7
5	Dikurangi Impor Barang dan Jasa	-2,3	22,6	6,7
	PDB	1,9	5,7	5,7

Sumber: BPS

Tabel 2. Kontribusi terhadap PDB berdasarkan Pengeluaran (%)

	Jenis Penggunaan	2008	2009	2009		QI-2010
				Kuartal-I	Kuartal-IV	
1	Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga	60,6	58,6	60,9	58,6	57,7
2	Pengeluaran Konsumsi Pemerintah	8,4	9,6	7,6	12,0	6,6
3	Pembentukan Modal Tetap Bruto (PMTB)	27,7	31,1	30,4	32,0	31,3
4	a. Perubahan Inventori	0,1	-0,1	-0,4	-0,9	0,6
	b. Diskrepansi Statistik	2,1	-2	-1,6	-5,7	1,7
5	Ekspor Barang dan Jasa	29,8	24,1	23,4	26,3	24,1
6	Dikurangi Impor Barang dan Jasa	28,7	21,3	20,3	22,3	22,0
	PDB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: BPS

Tabel 3. Pertumbuhan dan Sumber Pertumbuhan PDB berdasarkan Produksi (%)

	Lapangan Usaha	Kuartal I-2010 Ter-hadap Kuartal IV-2009	Kuartal I-2010 Ter-hadap Kuartal I-2009	Sumber Pertumbuhan Q I -2010 per tahun
1	Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Perikanan	18,1	2,9	0,4
2	Pertambangan dan Penggalian	-1,9	3,5	0,3
3	Industri Pengolahan	-1,0	3,6	0,9
4	Listrik, Gas, dan Air Bersih	-2,7	7,2	0,1
5	Konstruksi	-2,2	7,3	0,5
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	0,0	9,3	1,6
7	Pengangkutan dan Komunikasi	1,5	11,9	1,0
8	Keuangan, Real Estat, dan Jasa Perusahaan	2,5	5,5	0,5
9	Jasa-jasa	0,2	4,6	0,4
	PDB	1,9	5,7	5,7
	PDB TANPA MIGAS	2,1	6,1	

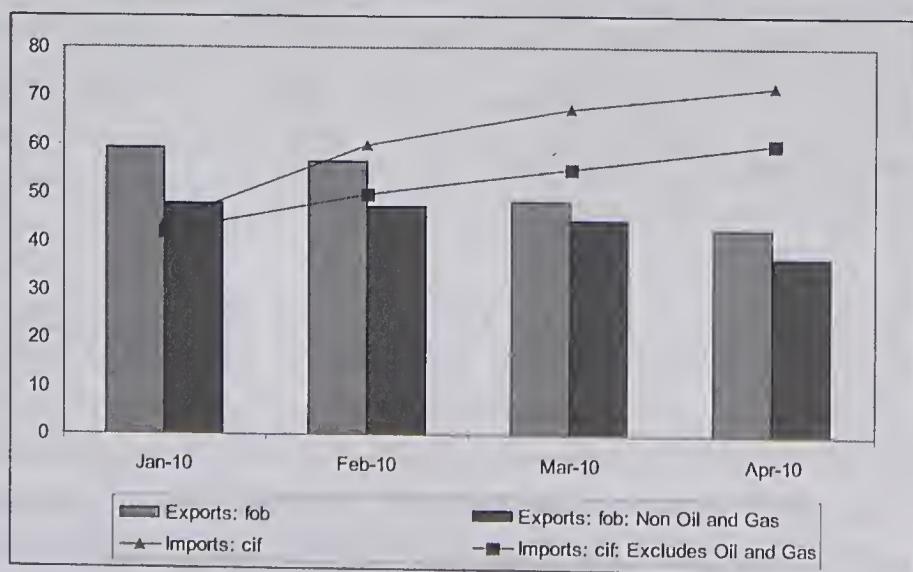
Sumber: BPS

EKSPOR DAN IMPOR

Nilai ekspor Indonesia pada kuartal pertama 2010 mencapai US\$ 47,6 miliar atau meningkat 51,2 persen dibandingkan dengan kuartal pertama 2009. Ekspor non-migas meningkat 43,9 persen atau mencapai US\$ 38,7 miliar (Tabel 4). Berdasarkan negara tujuan ekspor, Jepang, Amerika Serikat dan China menjadi negara-negara tujuan ekspor terbesar dengan nilai masing-masing US\$ 4.926 juta (12,73 persen), US\$ 4.055 juta (10,48 persen) dan US\$ 4.018 juta (10,4 persen). Tren ekspor Indonesia mulai mengalami pergeseran, dimana dominasi ekspor ke Uni Eropa, Amerika Serikat dan Jepang mulai berkurang dan beralih ke sejumlah negara Asia seperti China, India dan Korea Selatan. Pada saat yang sama pangsa pasar ekspor non migas ke dua belas negara tujuan utama juga mengalami penurunan sebesar 6,2 persen per tahun (Tabel 4). Ini berarti ketergantungan Indonesia pada negara-negara tujuan ekspor utama tersebut mulai berkurang.

Sementara berdasarkan sektornya, lebih dari 80 persen ekspor Indonesia merupakan ekspor non migas. Produk industri memberi kontribusi terbesar terhadap ekspor, yaitu sebesar 60,3 persen, diikuti dengan pertambangan dan lainnya sebesar 18,2 persen dan pertanian sebesar 2,9 persen. Sementara kontribusi ekspor migas Indonesia hanya sebesar 18,7 persen.

Gambar 2. Perkembangan ekspor – impor Indonesia 2010



Sumber: Database CEIC Asia

Tabel 4. Ekspor nonmigas Indonesia berdasarkan negara tujuan Januari – April 2010

	Negara Tujuan	Nilai FOB (Juta US\$)				Perubahan April 2010 thd Maret 2010 (Juta US\$)	% Peran thd Total Ekspor Nonmigas Jan-Apr 2010
		Maret 2010	Apr-10	Jan-Apr 2009	Jan-Apr 2010		
	ASEAN	2348,4	2178,8	5610,4	8262,7	-169,8	21,35
1	Singapore	914,1	814,4	2449,6	3095,6	-99,7	8,00
2	Malaysia	,625,4	655,5	1333,5	2316,8	30,1	5,99
3	Thailand	323,2	285,4	639,0	1178,4	-37,8	3,04
	ASEAN Lainnya	485,7	423,5	1188,3	1671,9	-62,2	4,32
	UNI EROPA	1409,8	1070	3819,3	5063,9	-339,8	13,08
4	Jerman	232	193,3	618,8	871,4	-38,7	2,25
5	Perancis	91,9	80,8	258,1	411,4	-11,1	1,06
6	Inggris	137,3	132,8	433,3	568,3	-4,5	1,47
	Uni Eropa Lainnya	948,6	663,1	2509,1	3212,8	-285,5	8,30
	Neg. Utama Lainnya	4608,3	4340,5	10994,9	16979,8	-267,8	43,88
7	China	1095	929,8	2274,4	4018	-165,2	10,38
8	Jepang	1330,9	1243,3	3108,2	4926,3	-87,6	12,73
9	Amerika Serikat	1094,8	1058,5	3106,1	4054,6	-36,3	10,48
10	Australia	169,2	181,2	538,5	646,7	12,0	1,67
11	Korea Selatan	632,4	638,7	1204,6	2296,8	6,3	5,94
12	Taiwan	286,0	289,0	763,1	1037,4	3,0	2,68
	Total 12 Negara Tujuan	6932,2	6502,7	16727,2	25421,7	-429,5	65,69
	Lainnya	3673,6	3346,4	10170,4	13275,4	-327,2	34,31
	Total Ekspor Nonmigas	10605,8	9849,1	26897,6	38697,1	-756,7	100,00

Sumber: BPS

Impor Indonesia di kuartal pertama 2010 juga mengalami perbaikan dengan kenaikan sebesar 60,8 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya atau mencapai sekitar US\$ 41.495 juta. Peningkatan impor ini didorong oleh peningkatan impor minyak mentah, hasil minyak dan gas masing-masing sebesar US\$ 1.344 juta (88,9 persen), US\$ 3.235 juta(121,7 persen) dan US\$ 9,5 juta (4 persen). Nilai impor migas tertinggi selama satu tahun terakhir

tercatat pada bulan April 2010, yaitu mencapai US\$ 2.762,3 juta. Hal ini ditengarai karena meningkatnya kebutuhan minyak domestik, adanya kerusakan kilang minyak utama, dan peningkatan harga minyak impor dari US\$ 77,4 per barel menjadi US\$ 79,5 per barel. Di bulan yang sama, total nilai impor non migas mencapai US\$ 8.771,9 juta atau meningkat 0,6 persen dibanding bulan sebelumnya.

Berdasarkan negara asal barang, impor nonmigas terbesar datang dari China sebesar US\$ 1.483 juta (16,9 persen), diikuti oleh Jepang, Singapura dan Amerika Serikat masing-masing sebesar 16,3 persen, 9,7 persen dan 8,6 persen (lihat Tabel 5). Sementara berdasarkan jenis barang, sebagian besar impor Indonesia merupakan bahan baku penolong sebesar US\$ 8.334 juta (72,3 persen), diikuti dengan barang modal dan konsumsi masing-masing sebesar 19,8 persen dan 7,5 persen.

Tabel 5. Impor nonmigas Indonesia berdasarkan negara tujuan

Negara Asal	Nilai CIF (Juta US\$)			Perubahan		% Peran thd Impor Nonmigas Jan-Apr 2010
	Maret 2010	Apr-10	Jan-Apr 2009	Jan- Apr 2010	thd Maret 2010 (Juta US\$)	
ASEAN	2623,7	1993,5	4762,2	7678,3	-270,2	23,63
1 Singapore	996,1	846,1	2496,6	3356	-150,0	10,33
2 Malaysia	744,0	641,6	1166,1	2421,8	-120,4	7,45
3 Thailand	363,0	383,1	850,1	1413,5	20,1	4,35
ASEAN Lainnya	160,6	122,7	249,4	487	-37,9	1,50
UNI EROPA	749,7	793,4	2522,8	2841,8	43,7	8,74
4 Jerman	249,9	230	705,5	885,8	-19,9	2,73
5 Perancis	71,5	115,3	401,5	322,3	43,8	0,99
6 Inggris	70,3	93,3	259,3	163,6	23,0	0,50
Uni Eropa Lainnya	358	354,8	1156,5	1470,1	-3,2	4,52
Neg. Utama Lainnya	4525,9	4709,1	11196,3	16146,8	193,2	49,68
7 China	1349,0	1433,6	2779,7	4949,1	84,6	15,23
8 Jepang	1340,2	1483,4	3794,9	5610,4	143,2	17,26
9 Amerika Serikat	868	751,7	2049,9	2994,8	-116,3	9,22
10 Australia	426,2	497,3	1082,9	923,5	71,7	2,84
11 Korea Selatan	330,3	303,7	897	1217,4	-26,6	3,75
12 Taiwan	212,2	239,4	591,9	451,6	27,2	1,39

Total 12 Negara Tujuan	7020,7	7018,5	17075,4	24709,8	-2,2	76,03
Lainnya	1699,9	1753,4	4316,8	7788,9	53,5	23,97
Total Ekspor Nonmigas	8720,6	8771,9	21392,2	32498,7	51,3	100,00

Sumber: BPS

Tabel 6. Impor Indonesia berdasarkan jenis barang

Penggunaan Golongan Barang	Nilai CIF (Juta US\$)				Perubahan (%)		Peran thd impor Jan-Apr 2010* (%)
	Maret 2010	April 2010 *)	Jan-Apr 2009	Jan-Apr 2010 *)	Apr 2010*) thd Mar 2010	Jan-Apr 2010 *) thd Jan-Apr 2009	
Total Impor	10972,6	11534,2	25800,5	41495,4	5,12	60,83	100,00
Barang Konsumsi	868,8	917,8	1832,8	3095,2	5,64	68,88	7,46
Bahan Baku/Penolong	7897	8333,7	18356,1	30169,4	5,53	64,36	72,7
Barang Modal	2206,8	2282,7	5611,6	8230,8	3,44	46,67	19,84

Keterangan: *) Angka Sementara

Sumber: BPS

PERKEMBANGAN MONETER

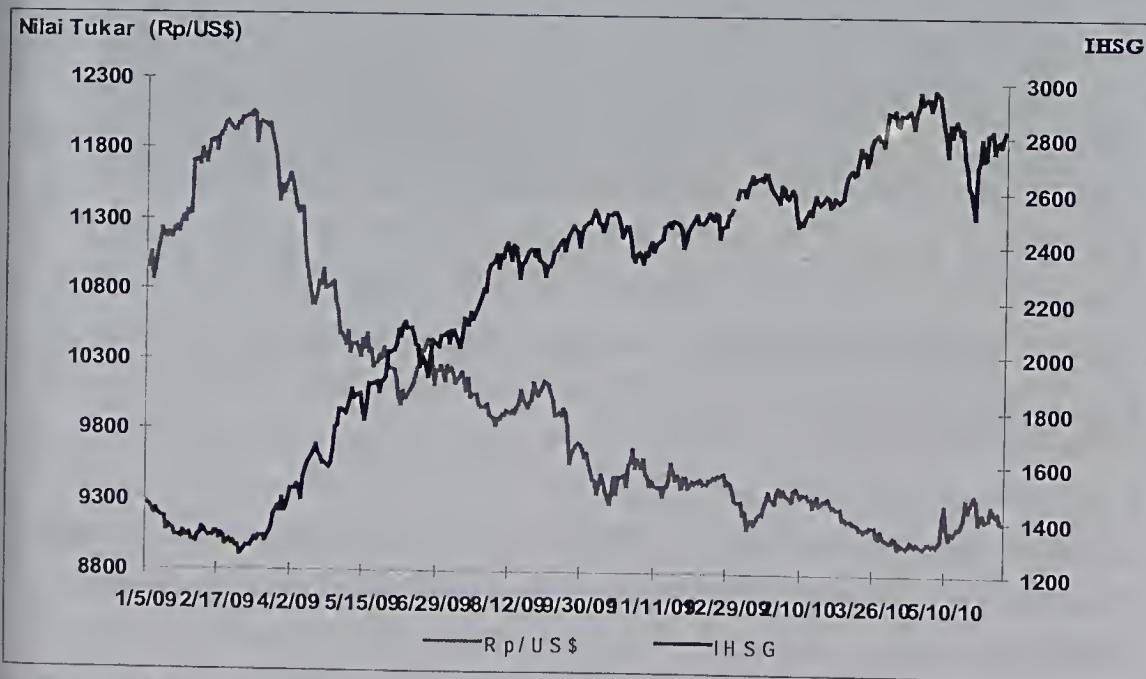
Nilai Tukar dan Pasar Modal

Secara umum nilai tukar rupiah mengalami penguatan selama kuartal pertama 2010. Nilai tukar rata-rata rupiah terapresiasi sebesar 2,2 persen ke level Rp 9.254 per US\$ dengan tingkat volatilitas yang relatif stabil. Hal ini dipengaruhi sentimen positif dengan semakin baiknya kondisi ekonomi global maupun fundamental ekonomi domestik. Walaupun sentimen negatif karena masalah defisit fiskal yang dialami oleh beberapa negara di Eropa sempat berkembang dan menekan rupiah dan mata uang regional lainnya tetapi dampaknya segera teredam. Indikator penting lainnya, yaitu cadangan devisa yang sampai dengan kuartal pertama tahun ini mencapai US\$ 71,8 miliar atau setara dengan 5,8 bulan impor dan pembayaran hutang luar negeri pemerintah.

Sementara itu, perkembangan Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) di pasar modal selama kuartal pertama 2010 relatif stabil

bahkan memperlihatkan tren meningkat sampai menyentuh level 2800-an. Sebenarnya di awal tahun 2010, sempat terjadi penurunan IHSG yang disebabkan berlarut-larutnya kasus Bank Century dan kekhawatiran atas terjadinya demonstrasi besar-besaran atas 100 hari kinerja Presiden SBY beserta Kabinet Indonesia Bersatu jilid II. Di samping itu, ada pula pengaruh faktor eksternal terhadap pergerakan rupiah dan IHSG yang berasal dari penurunan pasar regional karena isu krisis hutang Yunani. Namun dampak dari kejadian-kejadian tersebut tidak bertahan lama.

Gambar 3. Nilai Tukar Rupiah terhadap US Dollar dan IHSG, Januari 2009 - Mei 2010



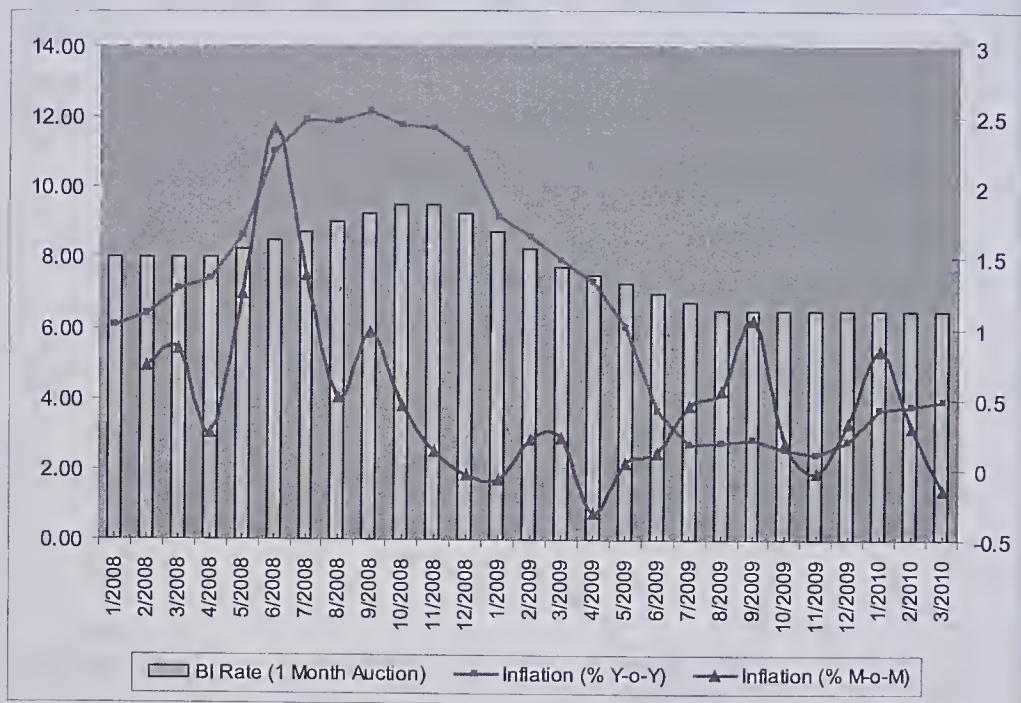
Sumber: Database CEIC Asia

Inflasi dan Suku Bunga

Pada akhir kuartal pertama 2010 nilai inflasi tahunan menjadi sebesar 3,4 persen, naik dari 2,8 persen pada akhir tahun 2009. Meskipun demikian, tingkat inflasi tetap terkendali. Kenaikan inflasi ini disebabkan oleh kenaikan harga kelompok bahan makanan dan makanan jadi, terutama harga beras yang meningkat lebih dari 15 persen menjadi Rp 8000 per kg pada bulan Januari 2010. Akan tetapi, sempat pula terjadi deflasi sebesar 0,14 persen (m-o-m) pada bulan

Maret 2010 yang disebabkan oleh penurunan harga beras menyusul panen raya di bulan tersebut.

Gambar 4. BI rate dan tingkat inflasi, Januari 2008 – Maret 2010



Sumber: Database CEIC Asia

Sejak pertengahan tahun 2009, Bank Indonesia mempertahankan suku bunga SBI nya pada level 6,5 persen. Tingkat suku bunga ini dianggap masih konsisten dengan target inflasi pada tahun 2010 dan 2011 sebesar 5 - 6 persen serta target inflasi jangka menengah pada tahun 2014 sebesar 4 - 5 persen. Tujuan mempertahankan suku bunga adalah untuk merangsang kegiatan penanaman modal yang dinilai penting bagi proses pemulihan ekonomi, menjaga stabilitas perekonomian dan keuangan serta mendorong peningkatan peran intermediasi perbankan. Meskipun demikian, suku bunga SBI yang relatif rendah ini belum mampu membuat perbankan nasional menurunkan suku bunga kreditnya lebih jauh. Sejak tahun 2008, suku bunga SBI mengalami penurunan sebesar 31 persen menjadi 6,5 persen, sementara suku bunga kredit perbankan hanya turun

sekitar 14 persen ke level 7 persen. Selama kuartal pertama ini, Bank Indonesia mencatat laju pertumbuhan kredit perbankan nasional positif, walaupun masih lebih rendah daripada 11 persen per tahun yang dicapai pada periode sebelumnya.

Prospek dan Tantangan Ke Depan

Prospek perekonomian pada tahun 2010 dan 2011 lebih baik karena didukung baik oleh permintaan domestik maupun eksternal. Di sisi penawaran, pertumbuhan berbagai sektor perekonomian akan memberi kontribusi yang lebih tinggi lagi terhadap PDB. Di sisi produksi, pertumbuhan ekonomi sekarang ini lebih banyak ditopang oleh sektor perdagangan. Dalam jangka panjang, pertumbuhan ekonomi sebaiknya ditopang oleh sektor industri pengolahan karena sektor ini dapat menciptakan lapangan kerja yang besar. Di tahun 2010 dan 2011, Indonesia diproyeksikan akan tumbuh masing-masing sebesar 6 persen dan 6,25 persen, yang didukung oleh kuatnya konsumsi masyarakat, juga dengan semakin meningkatnya investasi swasta dan maraknya kembali relokasi industri manufaktur ke Indonesia, yang menunjukkan membaiknya kepercayaan investor asing terhadap Indonesia. Inflasi diperkirakan akan tetap terkendali dengan kenaikan yang moderat selama harga minyak dunia masih relatif stabil pada kisaran US\$ 70-75 per barel. Optimisme terhadap perekonomian Indonesia ini mensyaratkan tetap terjaganya stabilitas politik dan keamanan di tengah-tengah pelaksanaan pemilihan kepala daerah di berbagai daerah di Indonesia yang berlangsung tahun ini.

Sebuah survei yang dilakukan oleh Institute for Management Development (IMD), Switzerland, menempatkan Indonesia pada peringkat ke-35 di tahun 2010 dari 60 negara yang disurvei. Peringkat ini didapat berdasarkan beberapa indikator yang diteliti, terutama yang terkait dengan daya saing seperti kinerja ekonomi dan pemerintahan efisiensi kegiatan usaha, serta ketersediaan infrastruktur. Survei tersebut menunjukkan terjadinya penurunan beberapa indikator seperti indikator fiskal, investasi, perdagangan dan belanja atas sektor pendidikan jika dibandingkan dengan tahun 2009. Sementara indikator yang membaik di antaranya adalah nilai tukar, insentif investasi dan tingkat inflasi. Beberapa hal dianggap masih menjadi kelemahan da-

lam efisiensi pemerintah di antaranya adalah waktu yang diperlukan untuk mendirikan bisnis, subsidi pemerintah untuk perusahaan milik negara dan juga swasta, serta belum efisiennya sistem bea cukai yang ada. Di sisi bisnis, produktivitas tenaga kerja masih dianggap rendah dan resiko investasi masih dianggap tinggi.

Ke depan, yang perlu dilakukan adalah perbaikan infrastruktur fisik yang menjadi rintangan untuk pertumbuhan ekonomi jangka panjang, usaha-usaha untuk memerangi korupsi di tubuh birokrat, mempercepat proses penanaman modal di daerah-daerah, serta mengurangi kemiskinan.

Desentralisasi dan Dana Aspirasi

Pande Radja Silalahi

PENGANTAR

Dalam pembahasan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (PPKF) 2011, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)-RI mengusulkan agar disediakan Dana Aspirasi untuk daerah pemilihan (dapil). Dana tersebut merupakan dana transfer dari pusat (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara-APBN) kepada daerah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-APBD) yang berpatokan pada jumlah kursi anggota di DPR. Usulan tersebut mengundang perdebatan tajam di masyarakat bahkan banyak yang geram terhadap usul tersebut.

Banyak yang menuding DPR “tidak tahu diri” atau tidak mengerti tugasnya. Usulan itu dianggap sebagai manifestasi dari sikap mementingkan diri sendiri dan bukan keinginan membantu masyarakat secara keseluruhan. Bila disediakan, dengan dana tersebut, para anggota DPR akan dengan mudah menyatakan bahwa tersedianya dana tersebut berkat usahanya (pribadi) untuk membantu pengembangan daerah yang menjadi daerah pemilihannya.

Tidak ada yang salah bila anggota DPR, baik sebagai individu maupun sebagai kelompok menelorkan pemikiran untuk membangun daerah secara lebih baik. Tidak ada yang buruk bila seorang anggota DPR berusaha dan berjuang mengembangkan daerah pemilihannya. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah langkah atau tindakan yang (akan) ditempuh adalah tepat bila dilihat dari segi daerah yang dikembangkan dan bila dilihat secara nasional.

Bagaimanapun, kontroversi Dana Aspirasi harus diakhiri, bukan melalui adu kekuatan politik atau bersilat lidah murahan tetapi melalui pengkajian yang memadai. Sehubungan dengan itu paparan dibawah ini akan mengemukakan berbagai hal yang kiranya dapat berfungsi mengakhiri perdebatan tentang dana aspirasi tanpa mengorbankan kepentingan masyarakat atau tanpa menimbulkan masalah yang lebih rumit.

DESENTRALISASI TERLALU CEPAT?

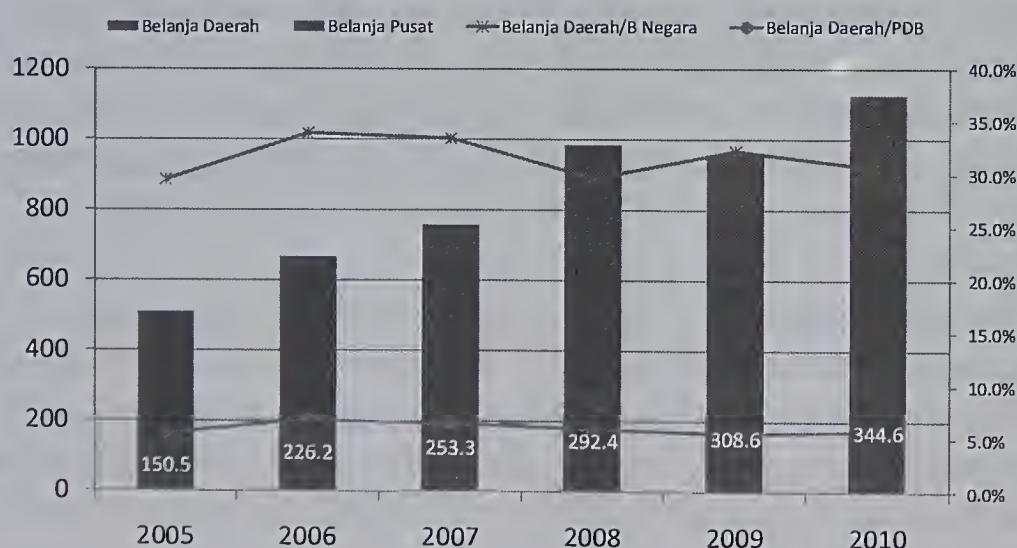
Salah satu reformasi di bidang keuangan negara yang menonjol adalah adanya keinginan melakukan desentralisasi keuangan negara dari Pusat ke Provinsi dan Kabupaten atau Kota. Keinginan melaksanakan desentralisasi keuangan ini didorong oleh keyakinan bahwa dengan desentralisasi keuangan usaha menyejahterakan masyarakat di seluruh pelosok tanah air akan lebih mudah dicapai dan akan lebih efisien dan efektif. Bukankah daerah lebih memahami apa yang dibutuhkan dan diperlukannya?

Sejarah berbagai negara menunjukkan bahwa seiring dengan keinginan memeratakan kesejahteraan masyarakat dan sejalan dengan kemampuan para pemangku kepentingan di daerah serta berbarengan dengan penerapan demokrasi (ekonomi dan politik) beberapa negara menerapkan desentralisasi keuangan. Yang menjadi kata kunci dari negara-negara yang berhasil melakukan desentralisasi keuangan adalah perencanaan melalui pengenalan diri sendiri. Pemahaman atas kelemahan dan kekuatan yang dimiliki oleh masing-masing negara dalam perputarannya telah memberi kontribusi positif bagi penentuan arah dan/atau tindakan yang dilakukan.

Untuk kasus Indonesia, dengan mudah diketahui bahwa sampai dengan beberapa tahun yang lalu, sentralisasi keuangan negara adalah praktik yang dianggap lebih baik. Data yang ada menunjukkan pada awal Orde Baru, yaitu pada tahun anggaran 1969/1970 Anggaran Belanja untuk daerah adalah 2,4 persen dari seluruh Belanja Negara. Menjelang akhir pemerintahan Orde Baru, yaitu pada tahun anggaran 1996/1997 Anggaran Belanja untuk daerah telah meningkat menjadi sekitar 14,9 persen dari seluruh Belanja Negara.

Di era Reformasi keinginan melaksanakan desentralisasi keuangan ternyata semakin kuat dan seolah tidak terbendung. Seperti diperlihatkan dalam Tabel 1 dibawah ini, pada tahun 2005 yang lalu, Belanja Daerah adalah Rp 150,5 triliun atau sekitar 29,5 persen dari total belanja negara, dan pada tahun anggaran yang sedang berjalan (APBN-P 2010) telah mencapai Rp 344,6 triliun atau sekitar 30,6 persen dari seluruh Belanja Negara. Menyimak perkembangan ini, dapat dikatakan bahwa paling tidak dari sisi pengeluaran, desentralisasi keuangan tengah berlangsung dengan irama yang cepat di Indonesia.

Belanja Daerah dan Pusat



Namun dalam beberapa waktu belakangan ini muncul berbagai pendapat dan salah satu diantaranya yang menonjol adalah pendapat yang menyatakan bahwa desentralisasi keuangan telah berjalan terlalu cepat sehingga sebagai akibatnya sasaran yang diinginkan darinya semakin sulit dicapai. Sejauh mana pendapat ini dapat dibenarkan kiranya perlu dianalisis lebih jauh, karena kalau pendapat tersebut dapat dibenarkan maka usulan DPR untuk menyediakan Dana Aspirasi untuk mempercepat pembangunan di daerah atau mempercepat peningkatan kesejahteraan di daerah tidak mempunyai pijakan yang dapat dipertanggungjawabkan.

KETERLAMBATAN DAN KEMAMPUAN

Seperi dikemukakan sebelumnya, dalam beberapa tahun terakhir ini jumlah dan porsi belanja yang diserahkan ke daerah meningkat secara berarti. Bila pada tahun 1990/1991 jumlah Belanja Daerah adalah Rp 6,887 triliun atau sekitar 17,43 persen dari pada Belanja Negara. Maka pada tahun 1996/97 telah meningkat menjadi Rp 18,226 triliun atau sekitar 23,48 persen dari Belanja Negara dan pada tahun 2010 ini akan mencapai Rp 344,6 triliun atau sekitar 44,09 persen dari Belanja Pemerintah.

Salah satu persoalan yang menonjol belakangan ini diantaranya adalah lambannya daerah mengajukan APBD ke pemerintah pusat atau kepada Departemen Keuangan. Keterlambatan ini ternyata telah menyebabkan kesulitan dalam pengelolaan keuangan negara. Karena keterlambatan telah berlangsung dalam beberapa tahun terakhir maka tidak mengherankan bila Departemen Keuangan memberlakukan tindakan tegas dan atau sanksi kepada daerah yang terlambat mengajukan anggarannya. Tujuan utamanya, pengenaan sanksi atau tindakan keras tersebut adalah untuk menciptakan disiplin anggaran.

Sering dikemukakan bahwa alasan keterlambatan daerah mengajukan anggarannya ke Departemen Keuangan adalah karena beberapa daerah mengalami kendala untuk mendapatkan persetujuan DPRD atas anggaran yang akan diajukan. Kalau alasan ini benar adanya maka perlu dipertanyakan apakah DPRD telah dapat menjalankan tugasnya dengan baik, dan bila mereka belum memahami apa yang menjadi tugasnya, apakah tidak lebih tepat manakala sebelum mentransfer dana yang lebih besar ke daerah peningkatan kemampuan para anggota legislatif perlu mendahuluinya. Kiranya perlu ditekankan bahwa keterlambatan suatu daerah mengajukan anggarannya ke Departemen Keuangan bukan hanya berakibat negatif terhadap daerah yang bersangkutan tetapi bagi seluruh daerah atau buat seluruh Indonesia.

Faktor lain yang tidak kalah menonjol adalah terjadinya daya serap anggaran yang tidak teratur bila dilihat dari segi waktu dan masih terjadinya kelebihan anggaran (sisa anggaran). Belakangan ini sering

diberitakan bahwa daya serap-daya serap daerah atas anggaran yang telah disetujui ternyata masih kecil. Artinya "penyakit menghabiskan anggaran" mendekati berakhirnya tahun anggaran tampaknya belum dapat disembuhkan secara tuntas. Ketidakakteraturan dalam mempergunakan anggaran yang terjadi selama ini menyebabkan kontrol terhadap penggunaan anggaran menjadi semakin sulit, bahkan secara ekstrim sering dikemukakan bahwa keterlambatan ini merupakan lahan subur bagi tumbuh dan berkembangnya tindakan koruptif.

Setelah mempertimbangkan daya serap daerah yang rendah terlebih bila dipandang dari segi waktu serta masih sering terjadinya sisanya anggaran, muncul pendapat bahwa daerah belum mampu mengelola keuangan yang lebih besar dan oleh karenanya desentralisasi keuangan yang lebih besar tidak perlu dilanjutkan. Agar anggaran dapat mencapai sasarnya lebih efektif sudah waktunya sentralisasi keuangan kembali diterapkan atau diperkuat. Kalau memang kemampuan daerah mengelola anggaran belum memadai maka usulan disediakannya dana aspirasi adalah usulan yang tidak berdasar dan bahkan bertentangan dengan kehendak menyejahterakan masyarakat secara menyeluruh.

Sampai saat ini belum tersedia studi yang dapat memberi petunjuk apakah meneruskan desentralisasi keuangan lebih baik dari pada menghentikannya dan berbalik kembali ke arah sentralisasi keuangan. Walaupun suatu studi lengkap yang dapat dijadikan pegangan belum tersedia, dapat dikatakan adanya pendapat yang menganjurkan untuk membalik arah arus keuangan ini merupakan sinyal bagi para pemimpin dan penentu anggaran daerah, termasuk para anggota DPR pengusul dana aspirasi perlu berpikir dua kali dan memperkuat argumennya.

Di negara yang telah berkembang pengaruh dari penerimaan dan pengeluaran suatu daerah atau negara telah dapat dihitung secara rinci. Kemampuan menghitung tersebut pada umumnya telah dimiliki oleh pemangku kepentingan (para partai politik dan pemerintahnya). Dengan kemampuan tersebut perdebatan yang terjadi antara eksekutif dan legislatif telah terfokus pada pengaruh-pengaruh yang ditimbulkan oleh setiap pos anggaran, apakah telah sejalan dengan program yang diperjuangkan oleh masing-masing

partai. Sebagai contoh, di negara maju pertanyaan yang sering dan terus-menerus diajukan oleh wakil rakyat kepada pemerintahnya adalah : dengan jumlah anggaran tertentu untuk suatu pos anggaran, berapa banyak jumlah penyerapan tenaga kerja yang akan terjadi, berapa besar sumbangannya bagi pertumbuhan ekonomi, berapa besar kontribusinya bagi pemerataan kesejahteraan, dan seterusnya. Persoalan anggaran yang sangat menonjol adalah masalah hubungan antara masukan dan keluaran, dan wakil rakyatnya merasa sangat berkepentingan mengetahui sejauh mana suatu pos anggaran dapat mencapai sasaran yang diinginkan.

Sampai saat ini di Indonesia masih kuat anggapan bahwa anggaran yang besar adalah lebih baik dari anggaran yang kecil, sementara anggaran defisit adalah penyakit dan anggaran berimbang adalah yang ideal dan penciptaan utang luar negeri dilihat dari kaca mata hitam putih. Tanpa memadainya kemampuan para pemangku kepentingan untuk menganalisa fungsi anggaran atau keuangan maka sangat sulit menjadikan anggaran sebagai peralatan untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Demikian juga halnya dengan usul dana aspirasi. Secara terbuka dapat dikatakan bahwa usul tersebut paling tidak belum didasarkan pada pemikiran matang, apalagi pengkajian yang memadai. Data rinci yang disajikan oleh Departemen Keuangan kiranya dapat dijadikan oleh para anggota DPR sebagai masukan sebelum mengajukan gagasan yang menyangkut anggaran.

Dari data rinci Departemen Keuangan dapat diketahui: (1) silpa terjadi pada hampir seluruh provinsi dan kabupaten/kota; (2) jumlah silpa tersebut bagi hampir seluruh provinsi dan kabupaten kota relatif besar dan bagi sebagian besar provinsi dan kabupaten kota lebih besar dari defisit anggaran provinsi dan kabupaten kota yang bersangkutan; (3) dibandingkan dengan total pendapatan sebagian besar provinsi dan kabupaten/kota jumlah silpa adalah relatif sangat besar; (4) dibandingkan dengan dana perimbangan yang diterima oleh daerah dari pusat maka jumlah silpa tersebut adalah relatif besar; (5) besarnya silpa bila dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ternyata bagi sebagian terbesar propinsi dan kabupaten kota adalah sangat besar.

Menyimak data rinci tersebut sungguh sangat beralasan dinyatakan bahwa agar para anggota DPR yang mengusulkan dana aspirasi mempelajari kembali, mempelajari secara lebih baik. Bila masing-masing anggota DPR mengkaji ulang APBD, daerah pemilihannya dapat dikatakan bahwa perdebatan tentang dana aspirasi kiranya tidak perlu. Yang diperlukan sekarang ternyata bukan dana yang besar tetapi dana yang sesuai dengan kemampuan untuk mengelolalanya dalam menjalankan fungsi pemerintahan secara baik.

PENUTUP

Di masa yang akan datang, masalah yang berkaitan dengan anggaran atau keuangan daerah tampaknya akan semakin mengemuka dan akan digunakan sebagai isu politik. Politisasi anggaran atau keuangan akan menjadi bagian dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam menapaki perjalanan ini tampaknya perlu dijawab oleh masing-masing pemimpin atau pembuat keputusan, pertanyaan, apakah mereka telah menjalankan fungsinya secara benar, apakah pihak legislatif konsisten menjalankan tugas dan fungsinya atau mereka telah memasuki wilayah eksekutif, apakah pihak eksekutif tidak terlalu banyak dicampuri oleh pihak legislatif dalam bidang anggaran. Dengan menjawab pertanyaan tersebut, secara benar dan tepat diharapkan penataan sistem keuangan akan dapat dilakukan secara lebih baik dan sesuai dengan keinginan untuk meningkatkan kualitas hasil pembangunan.

Data yang tersedia dan telah disediakan secara susah payah perlu dimanfaatkan oleh para pemangku kepentingan, dan khususnya oleh para anggota DPR. Kita tidak bermimpi bahwa semua anggota DPR menjadi ahli pada semua bidang. Walau demikian, karena fungsi utamanya sebagai wakil rakyat yang melakukan kontrol terhadap keuangan alangkah tepat manakala mereka tidak menjadi yang perlu dikontrol karena ketidakmampuannya mempergunakan sarana dan prasarana yang telah tersedia. Dengan menyimak data-data yang tersedia, dan yang dapat diperoleh dengan mudah dapat diharapkan bahwa perdebatan atau kontroversi tentang dana aspirasi akan diakhiri dan keinginan menyejahterakan seluruh rakyat Indonesia dapat diwujudkan.

TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

Analisis Lingkungan Strategis: Perkembangan Teknologi dan Industri Pertahanan Kawasan

Evan A. Laksmana

PENGANTAR

Tulisan ini mengulas dinamika lingkungan strategis Indonesia, terutama dari segi perkembangan teknologi militer dan industri pertahanan di kawasan Asia Pasifik dan Asia Tenggara. Mengikuti kajian menyeluruh perkembangan lingkungan strategis Indonesia selama beberapa tahun terakhir yang diterbitkan Analisis CSIS di edisi terdahulu¹, tulisan ini hanya akan memfokuskan pada berbagai perkembangan strategis terakhir selama empat bulan terakhir (Maret – Juni 2010).

Tulisan ini dibagi ke dalam beberapa bagian. *Pertama*, melihat dinamika lingkungan strategis di kawasan Asia Timur dan Pasifik. *Kedua*, dinamika perkembangan teknologi militer negara-negara Asia Tenggara yang diulas secara singkat. *Ketiga*, mengulas beberapa perkembangan industri strategis (pertahanan) di kawasan. *Keempat*, berbagai implikasi dari analisis lingkungan strategis ini bagi Indonesia akan ditawarkan beserta beberapa langkah kebijakan yang dapat dipertimbangkan pemerintah.

¹ Lihat Evan A. Laksmana, "Analisis Perkembangan Lingkungan Strategis: Tren dan Tantangan ke Depan," *Analisis CSIS*, Vol. 38, No. 4 (2009): hal. 523-533.

PERKEMBANGAN STRATEGIS KAWASAN ASIA PASIFIK

Australia

Pada bulan Mei 2010, Australia mengumumkan alokasi anggaran pertahanan baru untuk tahun 2010-2011 sebesar AUD 25,7 miliar. Selain tambahan AUD 1,1 miliar untuk berbagai operasi militer Australian Defence Forces (ADF), lebih dari AUD 5 miliar akan digunakan untuk 30 proyek akuisisi terbesar, termasuk berbagai program berikut.²

Program	Nilai	Kontraktor Utama	Keterangan
Bridging Air Combat Capability (AIR 5349 Phase 1)	\$ 439 juta	Boeing	Pembelian 24 F/A-18F Block II Super Hornet Multi-Role aircraft and associated support system and services
Air to Air Refuelling Capability (AIR 5402)	\$ 493 juta	EADS CASA	Pembelian 5 pesawat Airbus A330 Multi-Role Tanker Transport (MRTT) generasi baru
F/A-18 Hornet Upgrade (AIR 5376 PHASE 2)	\$ 107 juta	DMO (system integrator utama)	<i>Avionics and electronic warfare self-protection upgrade (Boeing), aircraft software integration and radar warning receiver (USN), supplementary countermeasures dispensing system (SAAB), active radio frequency electronic counter-measures (Elta, Israel), Hornet Data Recorder (Elbit Systems), pemasangan electronic warfare self-protection (Boeing Defence Australia)</i>
Airborne Surveillance for Land Operations (JP 129 PHASE 2)	\$ 77 juta	Akan ditentukan	Penyediaan dua sistem <i>Tactical Uninhabited Aerial Vehicle</i> (TUAV).

² Diadaptasi dari Kym Bergman, "Defence keeps growing," *Asia Pacific Defence Reporter*, 36 (5) (June 2010), pp. 13-17.

Next Generation Satellite Communications System (JP 2008 PHASE 4)	\$ 193 juta	Boeing via pemerintah AS	Penyediaan <i>high-priority components</i> bagi sistem komunikasi satelit generasi berikut untuk mendukung tentara Australia (ADF), terutama terkait dengan partnering dengan <i>US Wideband Global Satellite</i> .
Ultra High Frequency Satellite Communications (JP 2008 PHASE 5A)	\$ 145 juta	Intelsat LLC	Penyediaan kapabilitas komunikasi satelit enhanced <i>Ultra High Frequency</i> (UHF) atas Area Samudera Hindia (IOR).
Battle Management System (BMS) (LAND 75 PHASE 3.4)	\$ 124 juta	Elbit Systems Ltd	Penyediaan BMS berbasis kendaraan bagi Brigade Group untuk mendukung <i>Network Centric Warfare Roadmap</i> .
Dismounted Battle Group and Below Command, Control Communication System (LAND 125 PHASE 3 A)	\$ 65 juta	Elbit Systems Ltd	Penyediaan 1,501 BMS-dismounted dan 164 <i>dismounted command posts</i> kepada ADF.
Battlespace Communications Systems (Land) (JP 2072 PHASE 1)	\$ 59 juta	Elbit Systems Ltd, Harris and Raytheon (via pemt. AS)	Penyediaan sistem komunikasi komersial dan militer <i>off-the-shelf</i> untuk menutup kekurangan dalam Battlespace Communication System (LAND).
Tactical Information Exchange Domain (JP 2089 PHASE 2A)	\$ 35 juta	Anzac Ship Integrated Material Support Program Alliance via Saab dan BAE Systems	Peningkatan inter-operability <i>Anzac-class frigates</i> dengan platform militer ADF lainnya serta platform koalisi melalui pemasangan <i>advanced tactical data links</i> (Link 16 dan Variable Message Format).
High Frequency (HF) Modernization (JP 2043 PHASE 3 A)	\$ 34 juta	Boeing Defence Australia	Pergantian <i>Naval HF Stations</i> di 6 lokasi, <i>Air Force HF Stations</i> di 4 lokasi, upgrade desain dan <i>performance</i> sistem baru.

New Air Defence Command and Control Systems for Control Units 2 & 3 (AIR 5333)	\$ 34 juta	Boeing Defence Australia	Pergantian <i>Air Defence Command and Control System</i> dengan dua sistem baru di Pangkalan RAAF Tindal dan Williamtown.
Follow-On Stand Off Weapon (AIR 5418 PHASE 1)	\$ 70 juta	FMS pemt. AS (US Air Force)	Pengadaan dan integrasi <i>Joint Air-to-Surface Standoff Missiles</i> ke dalam pesawat F/A-18A/B.
Lightweight Torpedo Replacement (Tahap 2) (JP 2070 PHASE 2)	\$ 46 juta	Eurocorp, Thales	Tes evaluasi dan penerimaan lanjutan untuk torpedo MU-90 untuk ADF serta berbagai infrastruktur dan sistem persenjataan.
Lightweight Torpedo Replacement (Tahap 3) (JP 2070 PHASE 3)	\$ 40 juta	Eurocorp, Thales	Akuisisi dan integrasi torpedo MU-90 ke dalam beberapa kapal dan pesawat ADF, pengadaan infrastruktur pendukung dan persenjataan.
Mulwala Redevelopment Project (JP 2086 PHASE 1)	\$ 37 juta	Bovis Lease	Pengadaan modernisasi kapabilitas produksi <i>propellant</i> di Mulwala, New South Wales, untuk mengganti kapabilitas yang dibangun thn 1940an.
Multi-Role Helicopter (AIR 9000 PHASE 2)	\$ 424 juta	Australian Aerospace	Pengadaan 46 helikopter MRH-90 untuk angkatan darat dan laut serta sistem dan infrastruktur pendukungnya.
Armed Reconnaissance Helicopter (AIR 87 PHASE 2)	\$ 151 juta	Australian Aerospace	Pengadaan sistem <i>Armed Reconnaissance Helicopter</i> (ARH) untuk angkatan darat (termasuk 22 helikopter, ARH software support, electronic warfare mission support system, ground mission equipment, facilities, a training system dan training devices)
Bushmaster Protected Mobility Vehicle (LAND 116 PHASE 3)	\$ 144 juta	Thales Australia	Pengadaan 737 kendaraan dalam 7 varian (<i>troop, command, mortar, assault pioneer, direct fire weapon, ambulance, air defence</i>).

Field Vehicles and Trailers (LAND 121 PHASE 3)	\$ 106 juta		<i>Light/Lightweight capability (Mercedes-Benz Australia-Pacific), Trailer (light) capability (Haulmark Trailers Australia), Trailer (medium) capability (unselected), medium/heavy weight capability (unselected), Tambahan kendaraan Bushmaster (Thales Australia)</i>
Upgrade of M113 Armoured Vehicles (LAND 106)	\$ 97 juta	BAE Systems Australia Defence	Upgrade kendaraan M113 A1 Angkatan Darat untuk meningkatkan proteksi, <i>lethality</i> , mobilitas, dan <i>habitability</i> . Selain 350 kendaraan yang diperlukan di awal, 81 tambahan akan diberikan untuk mendukung program Enhanced Land Force (ELF).
Artillery Replacement 155M Howitzer (LAND 17 PHASE 1A)	\$ 76 juta	Pemt. AS lewat program Foreign Military Sales.	Peningkatan kapabilitas <i>indirect fire support</i> angkatan darat, terutama penggantian sistem lewat Project LAND 17.
Direct Fire Support Weapons (LAND 40 PHASE 2)	\$ 67 juta	Saab Bofors Dynamics, BAE Systems Australia	Pengadaan dua <i>direct fire support weapons</i> tipe baru untuk Batalion Infanteri dan Pasukan Khusus angkatan darat, serta <i>Airfield Defence Guards</i> angkatan udara.
Anzac Anti-Ship Missile Defence (SEA 1448 PHASE 2B)	\$ 76 juta	CEA Technologies and Anzac Ship Integrated Material Support Program Alliance	Penyediaan sistem <i>phased array radar</i> untuk <i>Anzac-class frigate</i> terkait <i>target indication/tracking</i> dan <i>mid-course guidance</i> serta <i>target illumination</i> untuk rudal <i>Evolved Sea Sparrow</i>
Guided Missile Frigate Upgrade Implementation (SEA 1390 PHASE 2B)	\$ 49 juta	Thales Australia	Upgrade empat <i>Adelaide-class frigates</i> dengan <i>integrated sensors</i> , <i>missile launchers</i> , dan <i>combat management systems</i> .
Standard Missile Replacement (SEA 1390 PHASE 4B)	\$ 36 juta	US DoD via Lockheed Martin, AAI Corporation, BAE Systems-US, dan Thales Aus.	Upgrade empat <i>Adelaide-class frigates</i> dengan rudal <i>SM-2 surface-to-air mid-course guidance mode</i> (penyediaan senjata dan pelatihan teknisi rudal)

Air Warfare Destroyer (AWD) Build (SEA 4000 PHASE 3)	\$ 1.146 milliar	ASC AWD Shipybuilder, Raytheon Australia, dan the DMO	Pembangunan dan penyediaan kapal tempur AWD HMAS Hobart (Desember 2014), HMAS Brisbane (Maret 2016), HMAS Sydney (Juni 2017)
Airborne Early Warning and Control Aircraft (AIR 5077 PHASE 3)	\$ 385 juta	Boeing	Penyediaan kapabilitas Airborne Early Warning and Control (AEW&C) lewat enam pesawat dan berbagai infrastruktur.
Amphibious Deployment and Sustainability (JP 2048 4A/B)	\$ 553 juta	BAE Systems Australia	Penyediaan dua Amphibious Ships (27,000 ton) berjenis Landing Helicopter Dock (LHD) untuk menggantikan Heavy Landing Ship HMAS Tobruk dan salah satu Landing Platform Amphibious.
Joint-Strike Fighter Aircraft (AIR 6000 PHASE 2 A/B)	\$ 43 juta	Lockheed Martin via Pemerintah AS	Tingkat 1 dari Tahap 2 A/B proyek New Air Combat Capability resmi diselesaikan, termasuk infrastruktur pendukung bagi 14 pesawat tempur Conventional Take-Off and Landing F-35 JSF

Anggaran pertahanan baru ini lebih merefleksikan kontinuitas, daripada perubahan, dalam alokasi belanja militer Australia serta komitmen pemerintah untuk terus meningkatkan anggaran mereka sesuai dengan Buku Putih Pertahanan 2009. Anggaran 2010 ini meningkat dari AUD 24,4 miliar di tahun 2009.

India

Pada tanggal 18 April 2010, India meluncurkan INS *Shivalik*, kapal *stealth frigate* buatan domestik pertama mereka.³ Kapal seberat 4,900 ton ini adalah versi modifikasi dari *Talwar-class frigate* bikinan Rusia. Meskipun diklaim sebagai "produk lokal", DCN International (Perancis) dan CAE (Canada) juga terlibat dalam Project 17 (program pembangunan tiga kapal *stealth frigate* yang dimulai sejak 1997).

³ "India launches stealth frigate," *Jane's Defence Weekly*, 47 (17), 28 April 2010, pp. 32.

Sementara itu, angkatan darat India juga telah memutuskan untuk memesan 124 Arjun *Main Battle Tanks* (MBTs) setelah *platform* lokal tersebut mengalahkan T-90 MBT Rusia dalam berbagai uji coba di gurun Rajashtan.⁴

Angkatan laut India (IN) juga mengumumkan rencana mereka untuk memperluas pangkalan laut terbaru mereka di pesisir barat agar nantinya dapat menampung kapal induk dan kapal selam nuklir mereka untuk meningkatkan fleksibilitas operasi di Samudera Hindia.⁵ Lebih spesifik, IN berencana memulai tahap 2 dari 'Project Seabird' di Karwar tahun depan agar pangkalan baru tersebut (seluas 4,800 hektar dengan garis pantai sepanjang 28 km) dapat menampung minimal 50 kapal perang berskala besar setelah dirampungkan tahun 2017.

Republik Rakyat China

Untuk pertama kalinya, di awal bulan Mei, berbagai foto pesawat tempur J-11 angkatan udara China muncul di publik.⁶ Pesawat tempur yang kabarnya merupakan "jiplakan" Sukhoi Su-27 SK bikinan Shenyang Aircraft Corporation ini menjadi signifikan karena kemungkinan munculnya versi J-11B yang dapat digunakan di kapal induk. Sumber lain bahkan mengatakan J-11B sudah diujicoba sejak Agustus 2009. Perkembangan ini menjadi penting jika mengingat makin aktifnya angkatan laut People's Liberation Army (PLA) di kawasan Laut China Selatan belakangan ini.

Menurut laporan *International Institute for Strategic Studies*, sejumlah 6 kapal tempur dari Armada Laut Utara China berlayar tanggal 18 Maret 2010 untuk melakukan "latihan jarak jauh" di sekitar Fiery Cross Reef di gugus kepulauan Spratlys—and bahkan di dekat Selat Malaka.⁷ Pertengahan April 2010, berbagai media Jepang melaporkan gugus tugas kedua terdiri dari 10 kapal tempur

⁴ "India places order for additional Arjun main battle tanks," *Jane's Defence Weekly*, 47 (21), 26 May 2010, pp. 17.

⁵ "Indian Navy to expand west coast base," *Jane's Defence Weekly*, 47 (16), 21 April 2010, pp. 8.

⁶ "Chinese naval J-11s spotted outdoors," *Jane's Defence Weekly*, 47 (19), 12 May 2010, pp. 5

⁷ "Chinese navy's new strategy in action," *Strategic Comments*, Vol. 16 (2010). <<http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-16-2010/may/chinese-navys-new-strategy-in-action/>>

dari Armada Laut Timur (termasuk destroyer dan frigates) berlayar melalui Selat Miyako, berhenti di timur Taiwan, dan melakukan latihan anti-kapal selam. Gugus tugas ini nampaknya berhenti dekat Taiwan saat perahu nelayan Vietnam yang mengepung patroli laut China di Laut China Selatan akhirnya pergi.

Semenanjung Korea

Pada tanggal 26 Maret 2010, kapal corvet Korea Selatan *Chon An* tenggelam dan menewaskan 46 prajurit mereka. Menurut kesimpulan tim ahli dari AS, Australia, Korea Selatan, Swedia, dan Inggris, sebuah torpedo CHT-02D milik Korea Utara dengan hulu ledak seberat 250 kg adalah penyebab utama tenggelamnya *Chon An*.⁸ Kesimpulan ini rupanya didapat dari propeller torpedo tersebut yang ditemukan di lokasi yang cocok dengan sebuah torpedo Korea Utara yang ditemukan angkatan laut Korea Selatan 7 tahun lalu.

Pasca tenggelamnya kapal *Chon An* di Laut Kuning, Presiden Korea Selatan Lee Myung-Bak mengumumkan "perubahan radikal" di dalam tubuh militer, termasuk pendirian pos *Special Secretary for National Security* untuk menangani berbagai manajemen krisis nasional.⁹ Menurut laporan, respon dan kesiapan militer atas tenggelamnya *Chon An* begitu buruk (Kepala Staf Gabungan baru tahu kabar penenggelaman hampir sejam setelah kejadian) sehingga Presiden Lee terpaksa melakukan perubahan besar-besaran. Untuk pertama kalinya dalam beberapa tahun belakangan, prospek meletusnya konflik bersenjata di Semenanjung Korea bukan lagi sebuah kemustahilan.

Apalagi jika kita lihat berbagai retorika tajam yang dikeluarkan kedua belah pihak. Di satu sisi, Korea Selatan dan AS serta sebagian besar komunitas internasional mengutuk keras dan meminta pertanggung-jawaban Korea Utara. Di sisi lain, Korea Utara membantah keras dan menyatakan kesiapan mereka untuk membala secara habis-habisan jika ada tindakan militer. Pada tanggal 27 Mei

⁸ "N Korean torpedo sank Chona An, says investigators," *Jane's Defence Weekly*, 47(21), 26 May 2010, pp. 10.

⁹ "South Korea launches radical military overhaul," *Jane's Defence Weekly*, 47 (19), 12 May 2010, pp. 17.

2010, mereka resmi membatalkan semua perjanjian militer dengan Korea Selatan. Sementara China, sekutu terdekat Korea Utara, justru tidak memberikan posisi yang jelas. Padahal, ancaman perang semakin meningkat setelah 10 kapal perang Korsel melakukan berbagai latihan bersama dengan AS.¹⁰ Selain itu, kegantungan pasca-*Chon An* juga tiba setelah sebulan sebelumnya Departemen Pertahanan AS merilis laporan yang mengatakan bahwa Korea Utara akan mampu meluncurkan rudal balistik yang diperlengkapi dengan hulu ledak nuklir dalam satu dekade ke depan.¹¹

Jepang

Untuk pertama kalinya sejak Perang Dunia II, Jepang akan membuka pangkalan militer luar negeri di Djibouti—berdekatan dengan Somalia dan Yaman dekat Laut Merah—untuk menampung pasukan mereka yang terlibat operasi kontra-pembajakan di Teluk Aden.¹² Pangkalan senilai USD 40 juta ini diharapkan mulai beroperasi di awal 2011. Saat ini, ada 150 anggota *Japan Ground Self-Defense Force* dan *Japan Air Self-Defense Force* berbasis di Djibouti. Perkembangan ini makin menunjukkan keaktifan militer Jepang di luar batas negara mereka, terutama dalam berbagai misi internasional.

Selain itu, Kementerian Pertahanan Jepang juga tengah mempertimbangkan partisipasi dalam berbagai kerja sama teknologi pertahanan internasional untuk menyelamatkan industri pertahanan domestik mereka.¹³ Padahal, hingga saat ini, kebijakan ‘*Three Principles*’ (muncul tahun 1967 dan diperbarui terakhir tahun 1983) yang melarang Jepang mengekspor teknologi persenjataan masih berlaku. Kebijakan ini, menurut berbagai perwakilan industri pertahanan, makin menghambat kemampuan Jepang untuk bergabung dengan berbagai konsorsium nasional dan memajukan tingkat perkembangan teknologi mereka. Berbagai pertimbangan ini, beserta persoalan

¹⁰ “Tensions rise of Chon An sinking,” *Jane’s Defence Weekly*, 47 (22), 2 June 2010, pp. 5.

¹¹ “Pentagon: North Korea will have nuclear capability ‘within decade’,” *Jane’s Defence Weekly*, 47(6), 10 February 2010, pp. 18.

¹² “Japan to open first foreign military base in post-war era,” *Jane’s Defence Weekly*, 47(18), 5 May 2010, pp. 5.

¹³ “Japan reviews military export ban,” *Jane’s Defence Weekly*, 47(18), 5 May 2010, pp. 17.

strategis lainnya, akan diajukan dalam diskusi *Council on Security and Defence Capabilities for a New Era* yang akan memberi laporan ke pemerintah akhir tahun 2010 ini sebagai bagian *National Defence Program Guidelines*.

PERKEMBANGAN STRATEGIS KAWASAN ASIA TENGGARA

Brunei Darussalam

Di bulan Mei 2010, berbagi foto mulai bermunculan yang menggambarkan *Offshore Patrol Vessel* (OPV) baru yang dibangun Lurssen Wert (Jerman) untuk Royal Brunei Navy.¹⁴ Rencana pembangunan kapal ini (nantinya akan berjumlah 3) beserta empat kapal patroli 41 M *Itihad-class* selama ini tidak pernah secara resmi diakui pemerintah Brunei Darussalam.

Malaysia

Di sela-sela expo *Defense Services Asia* yang diadakan di Kuala Lumpur pada tanggal 19-22 April 2010, pemerintah Malaysia menandatangani 20 kontrak pertahanan senilai USD 106,77 juta, mengeluarkan *Letters of Acceptance* sebesar USD 527 juta, dan *Letters of Intent* sebesar USD 2,59 miliar.¹⁵ Berbagai perjanjian ini termasuk kontrak dengan DCNS (Perancis) senilai USD 40,14 juta untuk penyediaan *navigation safety systems, combat systems, sensor, and periscope stimulator* yang diperuntukan bagi kapal selam *Scorpene* yang kini dimiliki Malaysia. Ada juga kontrak 3 tahun senilai USD 31,2 juta dengan Sukhoi (Rusia) untuk penyediaan berbagai komponen suku cadang dan bantuan teknis untuk skuadron pesawat tempur Su-30 MKM mereka, serta kontrak pengadaan 12 helikopter EC 725 Cougar dengan Eurocopter senilai USD 499 juta. Sisa kontraknya diberikan kepada beberapa perusahaan lokal Malaysia, termasuk kontrak

¹⁴ "New photoes lift veil of secrecy over Brunei offshore patrol vessels," *Jane's Navy International*, 115(4) (May 2010), pp. 4.

¹⁵ "DSA Contracts Signed," *Defence Review Asia*, Vol. 4, No. 3 (May 2010): pp.10.

pengembangan dan produksi domestik kendaraan lapis tempur (AFV) AV8 kepada Deftech senilai USD 2.49 juta.¹⁶

Malaysia juga mengumumkan bahwa mereka membutuhkan tambahan *surface ships* untuk menjaga tempo operasi mereka yang membutuhkan 6 perahu yang siap digelar setiap saat secara bersamaan.¹⁷ Tiga digelar di perairan Malaysia Timur dan tiga lainnya di Semenanjung Malaysia. Saat ini, total *surface ships* yang angkatan laut Malaysia yang siap melakukan patroli operasi hanya kurang dari 40 unit. Kekuatan ini dirasa kurang pasca dipindahkannya 17 perahu angkatan laut ke Malaysian Maritime Enforcement Agency tahun 2005-2006 dan belum jelasnya program *Next Generation Patrol Vessel* kelas Kedah.

Myanmar

Dalam 2 bulan terakhir, persoalan di Myanmar kembali mengejutkan dengan membelaotnya seorang perwira militer Myanmar (Mayor didikan Moskow) yang membocorkan berbagai dokumentasi dan foto program nuklir di negara tersebut. Meski rumor mengenai niat rezim di Yangon untuk memperoleh teknologi nuklir sudah muncul sejak 2001, berbagai bukti "konkret" yang muncul belakangan makin memperkuat dugaan komunitas internasional bahwa Myanmar dapat menjadi "Korea Utara kedua" di Asia Tenggara. Menurut sang Mayor tersebut, yang mengaku bekerja di program teknologi nuklir Myanmar, dia turut membangun dua "pabrik khusus" yang digunakan sebagai situs pengembangan teknologi nuklir—dikenal sebagai Rezimen Pengembangan Teknologi dan Ilmu No. 1, Thabeikkyin.¹⁸

Nampaknya, berbagai peralatan yang ada di pabrik ini memang dapat digunakan untuk menghasilkan gas *uranium hexafluoride* (penting dalam proses pengayaan uranium) dan *uranium metal ingots* dari *uranium tetrafluoride*. Meski bocoran dokumentasi ini belum memberikan vonis pasti mengenai program nuklir Myanmar, niat

¹⁶ "Malaysia signs a raft of defence contracts," *Jane's Defence Weekly*, 47 (17), 28 April 2010, pp. 10.

¹⁷ "Malaysia calls for more surface vessels," *Jane's Defence Weekly*, 47 (18), 5 May 2010, pp. 5.

¹⁸ "Fears rise of Myanmar nuclear plans," *Jane's Defence Weekly*, 47 (23), 9 June 2010, pp. 8-9.

Yangon untuk menguasai teknologi senjata nuklir melanggar berbagai perjanjian di ASEAN dan berpotensi merusak stabilitas kawasan.

Padahal, di saat yang bersamaan, ketegangan dalam negeri makin meningkat antara junta militer dengan Kachin Independence Army (KIA) yang terus menolak "peleburan" mereka ke dalam struktur komando militer Myanmar (*Tatmadaw*) sebagai pasukan penjaga perbatasan (*Border Guard Force or BGF*).¹⁹ Padahal, tanggal 28 April 2010 lalu merupakan "peringatan" satu tahun sejak junta SPDC mengumumkan rencana untuk mengintegrasikan sekitar 20 kelompok pemberontak ke dalam *Tatmadaw*. Di tengah ketidakpastian ini, serangkaian ledakan bom menghantam Yangon tanggal 15 April 2010. Dua hari kemudian, 17 bom meledak di lokasi proyek listrik *hydropower project* di dekat belahan utara Myitkina—yang kabarnya mengancam keberadaan sekitar 60 desa etnik Kachin.

Singapura

Di awal bulan April 2010, lima pesawat tempur F-15SG Eagle Combat pertama (dari total 24 yang dipesan) resmi tiba di Paya Lebar Air Base Singapura setelah melalui masa pengembangan dan pelatihan pilot selama 10 bulan di Mountain Home Air Force Base, Idaho, AS.²⁰ Detasemen Singapura di pangkalan AS tersebut didirikan Oktober 2008 dan mencakup 250 personil angkatan udara Singapura (RSAF), termasuk pilot dan awak udara, yang akan mengoperasikan hingga 12 F-15SG (hingga 25 tahun ke depan). Pesawat tempur F-15SG ini adalah varian Eagle tercanggih, lengkap dengan radar Raytheon AN/APG-63 (V)3 Active Electronically Scanned Array (AESA), rudal AIM-120C *Advanced Medium Range Air-to-Air Missile* (AMRAAM), AIM-9X *Sidewinder short range air-to-air missile*, *Joint Direct Attack Munition* (JDAM) dan AGM-154 *Joint Stand-Off Weapon* (JSOW).

¹⁹ "Myanmar's insurgents refuse subordination," *Jane's Intelligence Weekly*, 2 (16), 5 May 2010), pp. 11.

²⁰ "First five Singaporean F-15SGs arrive in-country," *Jane's Defence Weekly*, 47(15), 14 April 2010, pp. 32.

Vietnam

Vietnam makin mengembangkan kekuatan pengawasan maritim mereka setelah mereka membeli enam DHC-6 Twin Otter Series 400 *amphibious aircraft* dari perusahaan Viking Air (Canada).²¹ Kontrak ini adalah pertama kalinya negara komunis ini membeli pesawat buatan negara-negara Barat dan merupakan aset *fixed wing* pertama bagi angkatan laut militer Vietnam (PAVN). Dikabarkan bahwa pesawat ini (masing-masing bernilai sekitar USD 5-6 juta) akan digunakan untuk transportasi, *resupply*, pengawasan maritim dan *search and rescue* di daerah perairan Vietnam. Pengembangan kekuatan maritim mereka sudah dimulai sejak 2005.

PERKEMBANGAN INDUSTRI PERTAHANAN KAWASAN

Mengikuti perkembangan ekonomi dunia yang tengah memulihkan diri pasca krisis 2008, beberapa perusahaan pertahanan terbesar dunia mulai melirik kawasan Asia Pasifik. Northrop Grumman (NG), perusahaan senjata terbesar keempat dunia²², secara khusus menyebutkan bahwa stagnasi anggaran pertahanan Amerika tahun 2010 ini adalah salah satu alasan utama mengapa mereka mulai merambah pasar Asia Pasifik.²³ NG telah mendirikan kantor perwakilan di Australia, India, Singapura, Taiwan, Jepang, dan Korea Selatan untuk menyokong ekspansi mereka. Salah satu proyek terbaru mereka adalah penyediaan sistem *command-and-control Joint Operations Center* (JOC) untuk militer Brunei (RBAF).

Boeing, perusahaan senjata terbesar ketiga dunia, juga berencana untuk meningkatkan persentasi pendapatan mereka dari kawasan Asia Pasifik. Tahun 2009, sekitar 16 persen dari total penjualan persenjataan mereka (yang bernilai sekitar USD 34 miliar) berasal dari Asia—meningkat dari hanya 7 persen enam tahun lalu.²⁴ Ke depan,

²¹ "Vietnam buys Twin Otter amphibians," *Jane's Defence Weekly*, 47 (19), 12 May 2010, hal. 15.

²² Peringkat dunia perusahaan senjata dunia dapat dilihat di *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, <<http://www.sipri.org/research/armaments/production/Top100/data>>, diakses 20 Juni 2010.

²³ "Flat US drives NG into Asia-Pacific," *Jane's Defence Weekly*, 47 (6), 10 February 2010, hal. 23.

²⁴ *Ibid.*

Boeing berencana meningkatkan angka ini hingga 25 persen di tahun 2015.

Lockheed Martin, perusahaan senjata terbesar kedua dunia, juga berencana merambah kawasan Asia Pasifik untuk memperluas pasar penjualan pesawat tempur F-35 *Lightning II Joint Strike Fighter* (JSF). Lockheed Martin menargetkan peningkatan produksi F-35 menjadi 240 unit per tahun (100 unit lebih banyak dari keperluan angkatan udara AS) dan berusaha menjadikan Jepang, Singapura, dan Korea Selatan sebagai tiga negara prioritas ekspor di bawah skema *US Foreign Military Sales*.²⁵

Perusahaan senjata terbesar di Eropa, EADS, juga berusaha meningkatkan porsi keterlibatan mereka di pasar pertahanan Korea Selatan, terutama melalui program *Korea Attack Helicopter* (KAH) dan *Korea Fighter X* (KFX).²⁶ Rencana ini mengikuti kesuksesan EADS menembus program *Korea Utility Helicopter* (KUH), yang untuk pertama kalinya diterbangkan bulan lalu. Perusahaan senjata kawasan juga mulai merambah kawasan Asia Tenggara, termasuk misalnya, perusahaan baru milik China, Aerospace Long-March International (ALIT) yang memproduksi berbagai peralatan *aerospace* dan merupakan spesialis *long-range multiple rocket launchers* dan *unmanned aerial vehicles*.²⁷ Bahkan Pakistan juga berencana meningkatkan ekspor senjata mereka ke kawasan Asia Tenggara, Timur Tengah dan Afrika. Rencana ini mengikuti pesatnya pertumbuhan ekspor senjata mereka yang mencapai USD 400 juta per tahun di tahun 2009 (peningkatan sebesar 300 persen dari sedekade lalu).²⁸

Sementara itu, Perusahaan Korea *Daewoo Shipbuilding & Marine Engineering* (DSME) juga akan segera memulai pembangunan galangan kapal (*shipyard*) di Pahang, Malaysia untuk memenuhi permintaan angkatan-angkatan laut kawasan.²⁹ Pembangunan ini dilakukan atas kolaborasi dengan perusahaan lokal TG Agas dan diharapkan

²⁵ "Lockheed Martin targets Asia Pacific," *Jane's Defence Weekly*, 47 (20), 19 May 2010, hal. 19.

²⁶ "EADS challenges US dominance of SK market," *Jane's Defence Weekly*, 47 (16), 21 April 2010, pp. 16

²⁷ "ALIT eye Southeast Asian Market," *Jane's Defence Weekly*, 47 (17), 28 April 2010, pp. 21.

²⁸ "Pakistan looks to exports to boost private sector," *Jane's Defence Weekly*, 47(17), 28 April 2010, pp. 21.

²⁹ "DSME to build yard in Malaysia," *Jane's Defence Weekly*, 47 (17), 28 April 2010, pp. 21.

dapat selesai tahun 2012 atau 2013. Meski demikian, di sisi lain, rencana Malaysia untuk mendirikan Dewan Industri Pertahanan dan Keamanan ASEAN (ASDIC) akhirnya resmi dibatalkan April 2010 lalu.³⁰ Proposal Kuala Lumpur untuk mendirikan ASDIC—dengan meniru model European Defence Agency—rencananya akan disahkan secara resmi di pertemuan menteri pertahanan ASEAN bulan Mei 2010 lalu. Namun kabarnya, Indonesia dan Singapura mengajukan keberatan.

IMPLIKASI BAGI INDONESIA

Pembahasan di atas menunjukkan bahwa lingkungan strategis Indonesia, terutama di ukur dari teknologi militer dan industri pertahanan, tengah mengalami perubahan cepat—bahkan hanya dalam periode 3 bulan yang diulas dalam tulisan ini. *Pertama*, modernisasi militer negara-negara kawasan seperti Australia, China, India, Brunei, Vietnam, Malaysia, Singapura—and bagaimana prioritas alokasi belanja militer mereka—menunjukkan betapa tertinggalnya Indonesia dalam hal teknologi persenjataan. Alasan klasik yang sering diajukan untuk “membenarkan” ketidakmampuan Indonesia beradaptasi secara cepat biasanya adalah kendala biaya. Padahal, persoalan biaya mestinya dapat diakali bila praktik manajemen pertahanan kita secara luas (dari akuisisi hingga efisiensi budget) dapat dijalankan secara benar.

Kedua, pertimbangan ‘Network Centric Warfare’ dan Revolusi Krida Yudha (*Revolution in Military Affairs*) masih mendominasi perencanaan dan akuisisi militer negara-negara kawasan. Hal ini misalnya dilihat dari fokus pada generasi terbaru pesawat dan kapal tempur mereka serta fokus pada integrasi C4ISR. Dari sisi teknologi, ketertinggalan Indonesia dalam pengembangan dan modernisasi bisa berakibat tidak hanya makin ‘tidak relevannya’ Indonesia dalam perimbangan kawasan, tapi juga semakin sulitnya Indonesia menjalin

³⁰ “Malaysia scraps ASEAN defence industry council plan,” *Jane’s Defence Weekly*, 47 (17), 28 April 2010, pp. 21.

kerja sama militer dalam konteks operasi bersama (kendala *inter-operability*) dengan militer-militer negara kawasan.

Ketiga, semakin beralihnya perusahaan-perusahaan senjata terbesar dunia ke kawasan Asia Pasifik, serta semakin menggeliatnya industri pertahanan kawasan, menunjukkan bahwa Indonesia mempunyai banyak pilihan dalam menentukan penyedia peralatan persenjataan. Meski dapat dipandang sebagai perkembangan positif bagi Indonesia yang selama ini mengandalkan sebagian besar *platform* alutsista pada negara-negara Barat, bila Kementerian Pertahanan tidak berhati-hati dalam perencanaan mereka, bukan tidak mungkin inventaris alutsista Indonesia makin 'rumit'. Hal ini karena Indonesia sudah memiliki 173 sistem alutsista dari 17 negara dan penambahan variasi tanpa memperhatikan *compatibility* antar *platform*, sistem pendukung dan pelayanan purna-jual, serta transfer teknologi, hanya akan merugikan Indonesia dalam jangka panjang—dari segi biaya, *inter-operability*, dan kesiagaan gelar pasukan.

Namun, di tengah perubahan-perubahan cepat ini, persoalan 'lama' justru masih menghantui kawasan. Dalam hal ini, warisan Perang Dingin di Semenanjung Korea masih mempunyai potensi untuk meledak—baik dalam bentuk konflik bersenjata atau nuklir. Instabilitas di Asia Timur tentu berdampak bagi Indonesia dalam segi ekonomi dan geo-strategi wilayah pertahanan utara. Selain itu, persoalan di Myanmar juga dapat berpotensi merusak stabilitas Asia Tenggara dan melemahkan kepemimpinan Indonesia di ASEAN tahun depan. Belum lagi dampaknya terhadap rencana integrasi ASEAN Community.

Akhirnya, pemerintah, dalam hal ini Kementerian Pertahanan dan Kementerian Luar Negeri, harus secara seksama memperhatikan perkembangan lingkungan strategis Indonesia yang berubah dengan cepat. Hal ini penting demi memperkuat *strategic assessment* Indonesia sebagai landasan perencanaan dan pengembangan pertahanan di masa depan. Selain itu, Indonesia juga harus makin meningkatkan peran aktifnya dalam diplomasi kawasan untuk ikut meredakan ketegangan di Semenanjung Korea, sekaligus mendorong ASEAN untuk turut berperan aktif "mengawal" transisi politik di Myanmar dalam beberapa bulan ke depan.

ARTIKEL

Paradoks Peningkatan *Parliamentary Threshold*

Wawan Sobari

Argumen inkompatibilitas antara presidensialisme dan multipartisme dan tujuan mulia menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabilitas demokrasi secara rasional sangat meyakinkan untuk mendukung perwujudan sistem multipartai sederhana di Indonesia. Karenanya, proposal kebijakan peningkatan angka parliamentary threshold (PT) menemukan momentum yang tepat untuk direalisasikan. Hanya saja, urgensi PT menjadi tidak berarti tatkala mengetahui dan mengetahui logika politik dan realitas hubungan antarparpol. Kebijakan menaikkan ambang batas lebih merupakan agenda partai besar untuk melegalkan redistribusi potensi konsituen parpol kecil dan kompromi politik antara parpol besar dan kecil terkait sistem kepartaian di tingkat nasional dan daerah. Pun, fakta partai kartel dan kartel legislatif menegaskan argumen peningkatan PT. Sedikit atau banyaknya jumlah parpol tidak berarti apa-apa karena harus berhadapan dengan lebili kuatinya kolektivitas politik daripada kompetisi kinerja dan program dan perbedaan ideologi antarparpol.

PENGANTAR

Undang-Undang (UU) No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baru disahkan 31 Maret 2008 lalu. Meski baru berumur dua tahun, DPR memprioritaskan perubahan UU tersebut pada 2010. DPR telah memasukkan revisi UU 10/2008

ke dalam program legislasi nasional RUU prioritas tahun 2010 sejak 1 Desember 2009 lalu.¹

Berangkat dari inisiatif DPR tersebut, sejumlah partai politik (parpol) besar mulai bergerak untuk mendorong perubahan regulasi yang juga dikenal sebagai UU Pemilu Legislatif tersebut. Salah satu substansi perubahan yang hangat dibahas menyangkut perubahan ambang batas perolehan suara atau dalam bahasa Inggris diistilahkan sebagai *parliamentary threshold* (PT). Sebagaimana disebutkan dalam pasal 202 ayat (1) UU No. 10/2008 bahwa:

Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

Partai politik (besar) mendorong agar perubahan tersebut diarahkan pada peningkatan PT. Partai Golkar (PG) secara resmi merekomendasikan peningkatan PT menjadi lima persen dalam kegiatan Rapat Koordinasi Nasional Legislator Golkar pada 5-6 Juni 2010 lalu. Hasil rapat tersebut mengamanatkan pada DPP Golkar untuk mengusulkan peningkatan angka PT.² Tidak hanya Golkar, Partai Demokrat (PD) dan Partai Amanat Nasional (PAN) mengusulkan hal serupa. Ketua Umum PD (Partai Demokrat) Anas Urbaningrum dan Sekjen PAN Taufik Kurniawan menyatakan bahwa peningkatan 100 persen angka PT dibutuhkan untuk "memperkuat demokrasi"³. Meski mendapat kritikan dari partai politik menengah dan kecil dan sejumlah organisasi non-pemerintah⁴, usul tersebut terus bergulir. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) pun cenderung menyetujui usulan peningkatan PT hingga 5 persen.⁵ Be-

¹ Lihat, Keputusan DPR RI Nomor: 418/DPR RI/I/2009-2010 Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2010.

² *Koran Tempo*, 10 Juni 2010.

³ *The Jakarta Post*, 9 Juni 2010.

⁴ Lihat, pernyataan Ketua Umum Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) Suhardi (Antara, 3 Juni 2010), Sekretaris Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) DPR RI M Romahurmuziy (www.kompas.com, 3 Juni 2010), Direktur Eksekutif Cetro Hadar Gumay (*Koran Tempo*, 10 Juni 2010), dan pengamat politik dari Center for Strategic and International Studies (CSIS) J Kristiadi (*Tempo Interaktif*, 6 Juni 2010).

⁵ Lihat, *Jurnal Parlemen*, 31 Mei 2010.

gitu pula dengan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang tidak keberatan kenaikan PT hingga lima persen, meski dengan catatan dilakukan secara bertahap.⁶

Argumen-argumen kebijakan untuk mendorong peningkatan PT bersandar pada dua substansi. *Pertama*, kenaikan PT diperlukan untuk menyederhanakan sistem kepartaian atau menciptakan sistem multipartai sederhana. Kenaikan PT diasumsikan akan menciptakan pemerintahan yang kuat. *Kedua*, kenaikan PT guna menciptakan demokrasi yang efektif. Partai Golkar beralasan bahwa peningkatan angka PT menjadi lima persen penting dilakukan untuk menyederhanakan sistem multipartai di Indonesia. Dengan sederhananya sistem multipartai akan memungkinkan terciptanya sistem kepartaian yang terkonsolidasi.⁷ Selain itu, sistem kepartaian sederhana penting untuk membentuk pemerintahan yang kuat dan mendukung sistem presidensial yang saat ini berlaku.⁸

Partai Demokrat dan PAN memperkuat argumen kedua dengan menyatakan bahwa peningkatan PT sebesar 100 persen perlu dilakukan untuk memperkuat demokrasi. Sekjen PAN bahkan menambahkan bahwa demokrasi akan berjalan tanpa arah dan semua parpol akan berjalan setengah-setengah karena partai-partai kecil "membajak" pendukung partai utama seperti terlihat dalam tiga pemilu lalu.⁹ PDIP bahkan telah mengusulkan kenaikan angka PT pada semua tingkatan pemilu untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan kuat dan demokrasi yang lebih baik.¹⁰ Sekilas kedua argumen tersebut merupakan solusi yang baik. Karena sistem multipartai terbukti meningkatkan risiko konflik dan perbedaan antarpapol. Baik konflik dan perbedaan di parlemen maupun di pemerintahan. Maka, argumen penyederhanaan sistem multipartai bisa diterima. Hanya saja terdapat beberapa pertanyaan yang perlu diperjelas terkait argumen kebijakan tersebut.

⁶ Lihat, pernyataan Ketua Umum PKB Muhammin Iskandar (www.kompas.com, 3 Juni 2010).

⁷ Lihat, pernyataan Ketua DPP Golkar Priyo Budi Santoso (*The Jakarta Post*, 6 Juni 2010).

⁸ Lihat, pernyataan Sekjen Partai Golkar Idrus Marham (*The Jakarta Post*, 9 Juni 2010).

⁹ Lihat, pernyataan Ketua Umum PD Anas Urbaningrum dan Sekjen PAN Taufik Kurniawan (*The Jakarta Post*, 9 Juni 2010).

¹⁰ Lihat, pernyataan Anggota DPR dari Fraksi PDIP Ganjar Pranowo (*The Jakarta Post*, 9 Juni 2010).

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, bagaimana kondisi se-sungguhnya relasi antar parpol di Indonesia? Manakah logika yang lebih menonjol dalam hubungan antar parpol, logika kekuasaan atau kemanfaatan publik? Apakah argumen inkompatibilitas sistem presidensial dan sistem multipartai cukup kuat untuk mendorong peningkatan PT? Bagaimana dengan argumen demokrasi efektif?

ARGUMEN AMBIVALENSI

Kalangan penganut pandangan kelembagaan meyakini bahwa pilihan desain institusi atau kelembagaan politik sangat penting (*choices of political institutions matter*).¹¹ Artinya, desain kelembagaan yang dianut menentukan corak politik suatu negara atau sistem politik. Seperti halnya demokrasi, bukan saja ditentukan oleh kondisi sosial ekonomi suatu masyarakat, melainkan karena pilihan desain kelembagaan, baik formal maupun informal dari suatu sistem politik.¹² Begitu pula argumen para legislator yang meyakini bahwa desain sistem multipartai (multipartisme) sederhana atau simplifikasi partai akan menentukan terciptanya pemerintahan yang kuat dan efektif. Pengurangan jumlah partai diyakini mampu mendorong pengurangan saling-silang kepentingan antar parpol. Selain itu, desain multipartisme sederhana cocok (*compatible*) dengan sistem presidensial (presidensialisme) yang menjadi pilihan politik Indonesia sejak 2004.

Presidensialisme membutuhkan dukungan mayoritas parpol dan parlemen untuk menjaga stabilitas pemerintahan. Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat semestinya dibarengi oleh dukungan mayoritas dukungan rakyat tehadap parpol yang mencalonkan presiden terpilih. Faktanya, hal tersebut tidak terjadi di Indonesia. Presiden yang mendapat dukungan mencapai 60 persen dalam pemilu, tidak sebanding dengan perolehan suara Partai Demokrat yang hanya

¹¹ Lihat, Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies* Vol. 26 No. 2, July 1993: 198-228 (London: Sage Publications, Inc).

¹² Lihat, Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010).

meraih 20,85 persen. Bahkan, bila digabungkan perolehan suara parpol pengusung Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam pilpres 2009 pun tidak cukup dominan. Gabungan suara PD, PAN, PKB, PKS, dan PPP hanya mencapai 45 persen. Angka tersebut tidak cukup kuat untuk mendukung setiap kebijakan pemerintah, terutama bila mendapat "hambatan" anggota DPR dari partai berbeda.

Menariknya, setelah presiden SBY terpilih sebagai Presiden RI untuk periode 2009-2014, Golkar berpaling arah menjadi bagian dari koalisi parpol pendukung pemerintah. Tetapi, koalisi tersebut tidak pula menjamin pemerintahan berjalan tanpa hambatan. Hasil kerja panitia khusus (pansus) kebijakan *bailout* Bank Century yang diakhiri dengan voting terhadap hasil kerja pansus tetap saja tidak mampu menunjukkan soliditas koalisi parpol pendukung pemerintah.¹³ Hingga akhirnya terbentuklah kesepakatan diantara parpol pendukung pemerintah untuk membentuk sekretariat gabungan partai koalisi (setgab) pada 7 Mei 2010. Intinya, setgab merupakan wadah konsultasi kebijakan pemerintah.

Sementara, fakta-fakta akademis menunjukkan kompleksitas pilihan kelembagaan presidensialisme yang bergandengan dengan multipartisme dalam suatu negara. Studi Mainwaring yang menelaah sistem pemerintahan dan kepartaian pada 31 negara maju dan berkembang menemukan bahwa presidensialisme, multipartisme, dan demokrasi adalah kombinasi yang menyulitkan. Terdapat tiga temuan utama studi tersebut.¹⁴ Pertama, presidensialisme multipartai lebih berpotensi menimbulkan kebuntuan eksekutif/legislatif dari pada sistem parlementer atau presidensial dua partai (bipartism). Presidensialisme tidak memiliki mekanisme untuk menjamin legislatif

¹³ Suara gabungan partai koalisi pecah saat voting hasil kerja pansus penggunaan hak angket DPR terkait kebijakan pemberian dana talangan kepada Bank Century. Sebanyak 325 anggota DPR memilih opsi C atau menyatakan bahwa kebijakan dana talangan dan aliran dana diduga terdapat penyimpangan sehingga diserahkan kepada proses hukum. Sebanyak 212 Anggota DPR memilih opsi A atau menyatakan kebijakan dana talangan dan aliran dana tidak bermasalah. Hasil voting tersebut menunjukkan bahwa koalisi parpol pendukung pemerintah rapuh, karena Partai Golkar, PKS, dan PPP yang merupakan anggota koalisi tidak menyatakan pendapat yang sama dengan Partai Demokrat sebagai pemimpin koalisi (Lihat *Kompas*, 4 Maret 2010).

¹⁴ Lihat, Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", pp. 198-200.

majoritas. Dukungan legislatif yang minim bisa menyebabkan kesulitan bagi eksekutif untuk mendorong isu dan perubahan kebijakan. Presiden harus selalu berupaya membangun koalisi setiap kali mengajukan satu kebijakan. Energi pemerintah pada akhirnya lebih banyak dikeluarkan untuk menjalin koalisi temporer tersebut.

Kedua, multipartisme tidak sejalan dengan presidensialisme karena terjadinya pengkutuban ideologi yang terlalu banyak. Longgarnya syarat-syarat parpol masuk parlemen (*entry-barriers*) memungkinkan kemudahan masuknya partai yang berideologi radikal¹⁵ hingga bisa menyulitkan terciptanya stabilitas demokrasi. Kehadiran partai berideologi ekstrim dan kompetisi antar parpol yang tersebar (sentrifugal) akan berkonsekuensi pada kegagalan kebijakan (*policy losses*). Ketiga, kombinasi presidensialisme dan multipartisme bisa menimbulkan kesulitan-kesulitan membangun koalisi antar partai dalam demokrasi presidensial.

Jika dibandingkan dengan sistem parlementer, koalisi multipartisme dalam sistem presidensial lebih tidak stabil. Pertama, parlementarisme parpol bertanggung jawab untuk mendukung pemerintah karena mereka yang memilih kabinet beserta perdana menteri. Sebaliknya, presidensialisme menyerahkan pembentukan kabinet kepada presiden. Konsekuensinya, dukungan parpol terhadap pemerintah rendah karena merasa tidak bertanggung jawab dalam pembentukannya. Kedua, di banyak sistem presidensial, legislator dari partai yang tidak memiliki posisi di kabinet tidak mendukung pemerintahan. Maka, potensi perbedaan kepentingan politik terhadap kebijakan besar. Ketiga, dorongan bagi parpol untuk membubarkan koalisi secara umum lebih kuat dalam presidensialisme dari pada parlementarisme.

Studi ini cukup jelas memberikan fakta bahwa presidensialisme selayaknya bergandengan dengan sistem kepartaian sederhana. Dukungan mayoritas akan lebih mudah didapat dalam pembuatan kebijakan, karena sistem partai sederhana mudah mengumpulkan dukungan tanpa tergantung pada keharusan membangun koalisi atau membentuk koalisi kompleks. Demikian halnya, spektrum ideologi

¹⁵ Partai yang memiliki ideologi ekstrim dibanding partai lainnya.

yang sempit mengurangi atau menghilangkan risiko polarisasi ideologi yang tajam antar parpol. Begitu pula dengan stabilitas pemerintahan yang mudah tercapai karena dukungan kuat dari partai mayoritas dalam pembentukan kabinet. Sehingga, parpol dominan atau sedikit parpol pembentuk koalisi pemerintahan memiliki rasa tanggung jawab untuk menjaga kelangsungan pemerintahan.

Jauh sebelum studi Mainwaring, Taylor dan Herman menguji korelasi antara sistem kepartaian dan stabilitas pemerintahan pada tahun 1971. Keduanya melakukan analisis korelasi tersebut terhadap 194 era pemerintahan di 19 negara Eropa dan Asia. Kesimpulannya mendukung temuan-temuan Mainwaring. Di antaranya, pemerintahan satu partai lebih stabil daripada pemerintahan koalisi. Kemudian, pemerintahan mayoritas lebih stabil daripada pemerintahan minoritas. Selain itu, banyaknya jumlah partai oposisi dan faksionalisasi oposisi berpengaruh terhadap stabilitas pemerintahan. Berikutnya, pembagian ideologi parlemen berupa partai pro-sistem dan anti-sistem memiliki konsekuensi penting terhadap stabilitas.¹⁶

Fakta tersebut semakin menguatkan bahwa pemerintahan yang kuat akan tercipta bila faksionalisasi dalam parlemen berada pada titik rendah. Begitu pula dengan keberadaan satu partai dominan yang mendukung stabilitas pemerintahan dari pada pemerintahan yang dibangun oleh kekuatan multipartai dalam koalisi. Untuk kasus Indonesia, Kacung Marijan menemukan fakta serupa. Ia memercayai bahwa perlunya penentuan ambang batas (*threshold*) berkaitan dengan sistem kepartaian dan efektivitas serta stabilitas pemerintahan. Berkaca dari pemilu 1955, 1999, 2004, dan 2009 sistem dua partai dominan sulit dibangun di Indonesia. Sehingga pemerintahan kurang berjalan efektif. Untuk itu, jalan keluar bagi pemerintahan yang kuat, yaitu melalui penyederhanaan sistem multipartai atau menuju pembentukan sistem kepartaian moderat.¹⁷

¹⁶ Lihat, Michael Taylor dan V.M Herman, "Party System and Government Stability", *The American Political Science Review* vol. 65 No. 1 (Mar. 1971), pp. 28-37.

¹⁷ Lihat Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 78.

PEMERINTAHAN EFEKTIF DAN STABILITAS DEMOKRASI

Selain karena inkompatibilitas antara presidensialisme dan multipartisme, alasan keinginan mendorong sistem multipartai sederhana ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif. Asumsinya, pemerintahan akan berjalan sesuai tujuan apabila partai politik memberikan dukungan yang cukup pada setiap kebijakan pemerintah. Partai memberikan ruang politik pada pemerintah untuk mengeksplorasi dan merealisasikan tuntutan dan kebutuhan publik. Pengalaman rekayasa sistem elektoral di Selandia Baru memberikan pelajaran berharga. Perubahan sistem elektoral representasi proporsional (*proportional representation/PR*) menjadi sistem elektoral keanggotaan proporsional campuran (*mixed-member proportional/MMP*) telah meningkatkan efektivitas pemerintahan.¹⁸ Dalam konteks ini, komisi tinggi sistem pemilu Selandia Baru memberikan definisi khusus tentang efektivitas pemerintahan sebagai berikut:

The electoral system should allow Governments... to meet their responsibilities. Governments should have the ability to act decisively when that is appropriate and there should be reasonable continuity and stability both within and between Governments (1986:12). (Sistem Pemilu harus memberikan kemungkinan pada pemerintah...untuk menuhi tanggung jawab mereka. Pemerintah harus memiliki kemampuan untuk bertindak secara decisive (kemampuan memutuskan) pada waktunya dan harus memiliki kontinuitas dan stabilitas yang masuk akal di antara dan antarlembaga pemerintahan).

¹⁸ PR adalah prinsip sistem pemilu yang menyarankan bahwa parpol harus terwakili dalam sebuah majelis atau parlemen berupa proporsi langsung berdasarkan kekuatan elektoral, persentase kursi yang secara dengan persentase perolehan suara. MMP adalah sistem pemilu yang menggabungkan antara proporsi perolehan kursi di parlemen berdasar pilihan satu kursi satu dapil (daerah pemilihan) dan perolehan parpol. Pemilih berkesempatan memilih kandidat tiap dapil dan parpol. Lihat, Andrew Heywood, *Politics*. 2002. New York: Palgrave Macmillan. Berdasar beberapa studi internasional, implementasi PR menghasilkan pemerintahan yang rapuh dan tidak efektif. Karena PR menghasilkan legislator multipartai yang kemudian membentuk pemerintahan koalisi atau pemerintahan minoritas. Sebaliknya, MMP bisa menghasilkan pemerintahan yang efektif. Lihat, J. Boston, S. Church, T. Bale, 'The Impact of Proportional Representation on Government Effectiveness: The New Zealand Experience'. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 62 (4): 7-22, December 2003.

Berdasar definisi ini ditentukan tiga aspek efektivitas pemerintahan yang saling terkait.¹⁹ Pertama, tingkat kontinuitas dan stabilitas. Indikator utama dari aspek pertama adalah pencapaian durabilitas atau ketahanan pemerintahan. Durabilitas akan tercapai bila terpenuhinya lima kriteria: (1) adanya satu perubahan komposisi parpol di kabinet; (2) adanya perubahan pemimpin pemerintahan atau eksekutif; (3) adanya perubahan dukungan parlemen pemerintah dari status mayoritas ke minoritas (atau sebaliknya); (4) adanya pemilu; dan (5) adanya rekonstruksi pemerintahan yang sama setelah pengunduran dirinya selama periode pemilu.

Kedua, tingkat kemampuan pengambilan keputusan secara efektif (*decisional efficacy*), sebagaimana terefleksikan dalam kapasitas pengambilan keputusan yang tepat saat dibutuhkan. Sebuah pemerintahan efektif dalam bentuk koalisi akan tercapai bila kesepakatan-kesepakatan politiknya mampu mengusahakan kebijakan yang dibutuhkan secara tepat. Ciri-ciri kapasitas pengambilan keputusan efektif, yaitu pemerintah meskipun terdiri dari koalisi mayoritas ataupun minoritas mampu menentukan dan melanjutkan prioritas kebijakan, mampu memformulasikan dan mengimplementasikan reformasi kebijakan utama, mengoordinasikan perbedaan tujuan-tujuan kebijakan menjadi kesamaan yang menyeluruh, dan berani memaksakan kekalahan (dalam jumlah kasus yang terbatas) kelompok-kelompok kuat dalam pengambilan kebijakan.

Ketiga, kemampuan pemerintah untuk memenuhi tanggung jawabnya, responsif dan akuntabel terhadap keinginan rakyatnya (*government responsiveness*). Kriteria ini menunjuk pada kemampuan pemerintah untuk mengabulkan tuntutan publik dan merealisasikan janjinya saat sebelum pemilu. Pemerintah berupaya secara aktif mengetahui masalah yang menghambat negara dan masyarakat untuk kemudian mencari jalan keluarnya.

Berdasar hasil studi Boston, Church, dan Bale tiga kriteria tersebut berhasil dicapai di Selandia Baru sebagai akibat terjadinya perubahan

¹⁹ J. Boston, S. Church, T. Bale, 'The Impact of Proportional Representation on Government Effectiveness: The New Zealand Experience'. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 62 (4): 7-22, December 2003.

sistem elektoral dari PR menjadi MMP.²⁰ Perubahan tersebut telah berdampak pada menurunnya durabilitas pemerintahan dan semakin kompleksnya pengambilan kebijakan. Namun, pemerintah di bawah MMP berhasil mengatasi problem-problem kebijakan utama dan merespon perubahan situasi ekonomi yang terus berkembang. Selain itu, Selandia Baru berhasil melanjutkan surplus fiskal dari pada kondisi rezim defisit anggaran yang dialami selama dua dekade sebelumnya, antara 1970-an dan 1990-an.

Dalam skala mikro, studi Rainey dan Steinbauer menunjukkan bahwa, efektivitas organisasi pemerintahan akan tercapai karena beberapa kondisi. Salah satunya karena stabilnya hubungan antara otoritas eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketiganya mampu berkomitmen kuat untuk memberi perhatian pada pencapaian misi organisasi pemerintah, mendukung organisasi pemerintah, dan mendlegasikan mandatnya dengan baik.²¹

Kedua studi tersebut intinya mendukung rekayasa desain kelembagaan pemilu. Yaitu, melalui upaya simplifikasi multipartai seperti yang saat ini tengah menjadi debat kebijakan di Indonesia. Asumsinya, sistem multipartai sederhana akan mendukung pencapaian pemerintahan yang efektif. Argumen kebijakan berikutnya terkait peningkatan PT guna menciptakan sistem multipartai sederhana, yaitu demi penguatan demokrasi. Dalam kajian akademis, istilah penguatan demokrasi setara dengan pengertian demokrasi yang stabil (*stable democracy*). Maksudnya, demokrasi yang tidak penuh gejolak namun dinamis dan tanpa mengurangi kedaulatan rakyat sebagai supremasi dalam pemerintahan dan pengambilan kebijakan.

Kajian tentang *stable democracy* terkait dengan karya semisal Gabriel Almond (1963) yang membedakan antara *immobilist democracy* dan *stable democracy*. Demokrasi versi pertama bercirikan adanya fragmentasi kultural dan struktural dan tiadanya konsensus dalam

²⁰ Lihat S. Church, T. Bale, 'The Impact of Proportional Representation on Government Effectiveness: The New Zealand Experience', *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 62, No. 4, Desember 2003.

²¹ Lihat Hal G. Rainey and Paula Steinbauer, 'Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations', *Journal of Public Administration, Research & Theory*, Vol. 9, No.1: 1-32 (1999).

proses dan struktur pemerintahan. Sementara, demokrasi versi kedua bercirikan kuatnya kinerja fungsi agregasi politik dalam masyarakat.²² Almond menambahkan bahwa aggregator terbaik adalah partai politik, khususnya dalam sistem dua partai. Semakin banyak jumlah partai dan semakin kecil ukuran partai, maka agregasi kepentingan semakin kurang efektif dijalankan.²³

Sedangkan Lijphart menambah satu variabel independen terciptanya *stable democracy* selain variabel budaya politik dan peran struktur politik. Ia menyebutnya sebagai *consociational democracy*²⁴ yang merujuk pada penyebutan istilah yang sama pada karya Johannes Althusius dan David E. Apter. Lijphart menemukan fakta di Swiss dan Austria bahwa keduanya memiliki kondisi fragmentasi politik yang besar namun memiliki demokrasi yang stabil. Faktor yang menyebabkan terjadinya deviasi kasus fragmentasi namun menciptakan *stable democracy* adalah perilaku elite-elite politik (*the behaviour of political elites*). Mengapa perilaku elite bisa menjadi pe-rekat demokrasi? Lijphart menjawab bahwa para pemimpin yang berbeda garis kepentingan bisa saja terlibat dalam kompetisi hingga menyebabkan tingginya tensi dan ketidakstabilan politik. Pada saat yang sama, para pemimpin tersebut membuat upaya-upaya secara se-njaja untuk merespon dampak perbedaan dan instabilitas tersebut. Dengan mencontohkan kasus Austria setelah perang dunia kedua, koalisi antar elite politik menjadi solusi konsosiasional (*consociational solution*) untuk mengurangi ketegangan politik perang sipil.²⁵

Secara rinci Lijphart mengidentifikasi empat karakteristik *consociational democracy*: adanya pembagian kekuasaan eksekutif di antara sebuah koalisi besar pemimpin-pemimpin politik yang berasal dari semua segmen penting masyarakat; adanya suatu minoritas veto dalam pengambilan kebijakan pemerintah yang mensyaratkan kesepakatan bersama diantara partai-partai dalam pemerintahan; adanya perwakilan proporsional kelompok-kelompok utama pada institusi-

²² Lihat, Arendt Lijphart, 'Consociational Democracy', *World Politics*, Vol. 21 No. 2 (Jan 1969), 207-225.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

institusi yang pejabatnya dipilih dan ditunjuk; dan tingginya derajat budaya otonomi dari kelompok-kelompok masyarakat (tidak mudah tergantung dan dibujuk).²⁶

Berikutnya, temuan Mainwaring yang memperkuat argumen pentingnya desain kelembagaan kepartaian. Ia menemukan korelasi antara sistem pemerintahan dan terciptanya *stable democracy*. Berdasar hasil studi di 31 negara maju dan berkembang dalam kurun 1967-1992, Mainwaring menemukan bahwa 24 dari 31 negara sampel yang terkategori sebagai *stable democracy* memiliki sistem parlementer. Sedangkan sistem presidensial kurang mendorong terciptanya *stable democracy*. Kalaupun ada sistem presidensial demokratis yang mendorong *stable democracy* hanyalah yang memiliki fragmentasi sistem kepartaian terbatas atau multipartai sederhana.²⁷ Hasil-hasil kajian akademis tersebut mengerucut pada satu argumen yang mendukung kebijakan simplifikasi sistem multipartai. Bahwa efektivitas pemerintahan dan stabilitas demokrasi akan tercapai bila fragmentasi antar partai rendah. Semakin sedikit jumlah dan semakin besar ukuran parpol mampu mendorong pemerintahan yang efektif. Begitupun kondisi tersebut bisa mendorong terciptanya demokrasi yang stabil atau kuat. Tetapi, untuk konteks Indonesia, apakah faktor jumlah parpol yang memiliki kursi di DPR memiliki peranan dalam menciptakan pemerintahan yang efektif dan demokrasi yang stabil?

POLITIK AMBANG BATAS

Argumen normatif peningkatan *Parliamentary Treshold* (PT) sebagaimana disampaikan parpol besar dan menengah adalah untuk menyederhanakan sistem multipartai demi menciptakan stabilitas demokrasi dan efektifitas pemerintahan. Faktanya, penentuan ambang batas tersebut didorong pula oleh motif-motif politik tertentu. Secara empirik, logika politik PT merupakan hasil kompromi antar

²⁶ Lihat Pippa Norris, 'Stable democracy and good governance in divided societies: Do power-sharing institutions work?', Draft paper, dipresentasikan dalam kegiatan *The International Studies Association* ke-46 di Honolulu, Hawaii pada 5 Maret 2005.

²⁷ Lihat, Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", 1993, Vol. 26, No.2, hlm. 210 dan 222.

partai guna mempertahankan eksistensi kekuasaan dan alat tawar kepentingan politik. Hasil studi di beberapa negara multipartai dan menerapkan ketentuan angka ambang batas memberikan fakta empirik politis di balik penentuan PT. Pertama, peningkatan PT merupakan instrumen legal parpol besar untuk memproteksi pasar konstituen dalam pemilu sebagaimana disampaikan Katz dan Mair (1995).²⁸ Dengan semakin besar PT, maka semakin kuatlah posisi partai besar untuk memperoleh kursi di parlemen, karena partai kecil sulit memenuhi angka PT yang besar. Suara yang diperoleh parpol kecil justru hilang karena besarnya angka PT dan suara tersebut justru terdistribusi pada partai besar.²⁹

Hasil simulasi CETRO menunjukkan penguatan kekuasaan parpol besar dalam perolehan kursi apabila angka PT naik dua kali lipat dari ketentuan dalam Pemilu Legislatif 2009. Kenaikan tiga partai besar (PD, PG, dan PDIP) rata-rata mencapai 16 kursi atau setara 3,16 persen. Semakin besar perolehan kursi parpol, semakin besar pula kenaikan jumlah kursi setelah peningkatan PT. Sebaliknya, parpol kecil (PKB, Gerindra, dan Hanura) harus kehilangan kursinya karena tidak memenuhi angka PT. Berikut tabel hasil simulasi tersebut:

Perbandingan Perolehan Kursi

Partai	Suara 2009 (%)	PT 2,5%	PT 5%
Demokrat	21,6 juta (20,8%)	148 kursi (26,4%)	173 kursi (30,9%)
Golkar	15,1 juta (14,4%)	106 kursi (18,9%)	123 kursi (21,9%)
PDIP	14,5 juta (14%)	94 kursi (16,6%)	110 kursi (19,6%)

²⁸ Lihat, Steven D. Roper, 'The Influence of Romanian Campaign Finance Laws on Party System Development and Corruption', *Party Politic*, 2002, Vol.8 No. 2. Pp. 178 (London: Sage Publications).

²⁹ Ketua umum Partai Gerindra menilai peningkatan PT merupakan agenda untuk menambah jumlah kursi partai besar di parlemen dengan menghambat partai kecil memperoleh kursi. (Lihat, Antara 3 Juni 2010). Hal senada disampaikan Pengamat Politik CSIS J. Kristiadi (Lihat, *Tempo Interaktif*, 6 Juni 2010) dan Direktur Eksekutif Cetro Hadar Gumay (*Koran Tempo*, 10 Juni 2010).

PKS	8,2 juta (7,8%)	57 kursi (10,18%)	65 kursi (11,6%)
PAN	6,289 juta (6,1%)	46 kursi (8,2%)	48 kursi (8,6%)
PPP	5,5 juta (5,3%)	38 kursi (6,8%)	41 kursi (7,3%)
PKB	5,1 juta (4,9%)	28 kursi (5%)	Nihil
Gerindra	4,7 juta (4,5%)	26 kursi (4,64%)	Nihil
Hanura	3,9 juta (3,7%)	17 kursi (3,21%)	Nihil

Sumber: CETRO 2010³⁰

Berdasarkan pengalaman di negara Cile, peningkatan PT ternyata merupakan bagian dari agenda untuk mempengaruhi keputusan strategis koalisi minoritas. Karenanya, parpol-parpol besar bisa menggandakan kemenangan hingga tingkat distrik. Sedangkan koalisi parpol-parpol kecil hanya mampu mencegah kemenangan ganda parpol besar.³¹ Sebaliknya, bila angka PT diperkecil maka akan mendorong proliferasi partai-partai baru dan fragmentasi partai-partai yang sudah ada. Namun, partai besar tetap diuntungkan. Karena yang terpengaruh dengan penurunan angka PT justru partai-partai kecil yang belum memiliki pasar politik yang kuat.³² Jadi, peningkatan dan penurunan angka PT sebenarnya tetap menguntungkan partai-partai besar.

Kedua, peningkatan PT merupakan bagian dari skenario untuk mencegah partai etnis minoritas memiliki kursi di parlemen.³³ Praktik ini terutama terjadi di negara-negara Eropa Tengah dan Timur. Bulgaria melarang pembentukan parpol berdasar pertimbangan etnisitas. Selain itu, penetapan PT 5 persen di Slovakia dan Republik Ceko

³⁰ Sebagaimana dikutip dari *Koran Tempo*, 10 Juni 2010.

³¹ Lihat, Peter Siavelis, 'The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections', *Comparative Politics* 34.2, Juli 2005. hlm. 7.

³² Lihat, Steven D. Roper, 'The Influence of Romanian Campaign Finance Laws on Party System Development and Corruption', *Party Politic*, Vol. 8, No. 2, 2002.

³³ Lihat, Peter Vermeersch, 'Advocacy Networks and Romani Politics in Central and Eastern Europe', *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. Autum 2001, pp 6-8.

melebihi jumlah total etnis Romani di kedua negara itu. Tentunya, akan sangat sulit bagi partai berbasis etnis tersebut untuk memiliki wakil di parlemen.

Ketiga, angka PT bisa pula menjadi instrumen negosiasi bagi etnis minoritas untuk mendapatkan diskriminasi positif. Seperti dilakukan di Hungaria yang menetapkan PT sebesar 5 persen. Angka tersebut sulit dicapai oleh partai berbasis etnis minoritas. Tetapi, negosiasi partai etnis minoritas berhasil mengusahakan keterwakilan dalam isu-isu kebijakan terkait hak-hak kolektif nasional yang bisa dinikmati secara setara. Seperti, hak-hak kolektif dalam pendidikan, media, budaya, dan penggunaan secara kolektif bahasa minoritas.³⁴

Kompromi yang sama terjadi dalam kasus Indonesia, meski tidak terkait dengan nilai-nilai etnisitas. Penetapan PT tidak terlepas dari negosiasi antara partai besar dan partai kecil. Peningkatan angka PT hanya membatasi kesempatan partai kecil untuk menempatkan wakilnya di DPR. Namun, UU Pemilu tidak membatasi kesempatan partai kecil untuk berubah nama dan mengikuti pemilu berikutnya.

Pada pemilu 1999, ambang batas ditentukan sebesar dua persen dari perolehan kursi di Parlemen. Berdasar angka tersebut, hasil Pemilu 1999 hanya menempatkan enam parpol yang memenuhi ambang batas dua persen, yaitu PDIP, Golkar, PKB, PPP, PAN, PBB dan berhak mengikuti pemilu 2004. Faktanya, partai-partai yang tidak memenuhi ambang batas tetap bisa berkompetisi dalam pemilu 2004 dengan cara mengubah sedikit namanya sehingga seolah menjadi partai baru, seperti PK yang berubah menjadi PKS dan PKP yang bermetamorfosis menjadi PKPI. Fakta yang sama terjadi setelah pemilu 2004.³⁵

Maka tidak heran apabila pembatasan jumlah partai yang ikut pemilu sulit terealisasikan karena adanya negosiasi tersebut. Contoh bentuk kompromi lainnya dalam bentuk pembagian kursi keterwakilan parpol di DPR dan DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Pasal 202 UU 10/2008 hanya menetapkan PT untuk keterwakilan di DPR. Ketentuan tersebut tidak berlaku dalam penentuan kursi DPRD

³⁴ Lihat, Peter Vermeersch, 'Advocacy Networks and Romani Politics in Central and Eastern Europe', *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2001, pp 8.

³⁵ Lihat, Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group), 2010, hlm. 74-75.

provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Jadi, meskipun partai kecil tidak bisa menempatkan wakilnya di DPR, namun tetap bisa menempatkan wakilnya di DPRD. Keuntungan bagi pemilu berikutnya, partai kecil telah memiliki infrastruktur dan konstituen yang loyal dalam pemilu nasional.

NEGASI POLITIK KARTEL

Argumen penyederhanaan parpol di parlemen ternyata tidak sesederhana dengan mengurangi jumlahnya saja. Faktanya jumlah parpol yang banyak di parlemen tidak selalu menimbulkan perbedaan, konflik, dan kompetisi antar parpol. Kontrasnya, jumlah parpol yang banyak bisa pula menciptakan kolektifisme antar parpol. Perubahan perilaku partai politik dari kompetisi dan konflik menuju kolektivisme mengindikasikan terbentuknya kartel di antara parpol di parlemen. Setiap perdebatan dan perbedaan atas isu-isu kebijakan hanyalah bagian dari kompromi. Karena pada akhirnya perdebatan berujung pada kesepakatan kolektif atas isu-isu kebijakan tersebut.

Kajian Ilmu Politik menjelaskan dinamika partai tersebut sebagai praktik kartelisasi partai (partai kartel). Katz dan Mair (1995) menghasilkan karya seminal yang kemudian mendorong munculnya karya-karya lainnya, baik yang mendukung maupun mengkritiknya. Menurut Katz dan Mair, partai kartel bercirikan meningkatnya hubungan antara partai dan negara (pemerintah) dan pelebaran jarak dengan masyarakat sipil (dan konstituen).³⁶

Karakter lainnya, partai kartel lebih mengurusi kepentingan sendiri. Juga mencakup tingkat distribusi sumber daya yang relevan secara politik, saluran komunikasi partai, sifat kerja, kampanye dan lainnya. Meskipun tidak secara khusus mengidentifikasi karakteristik kartel di tingkat sistem kepartaian, Katz dan Mair menambahkan karakter persaingan antar partai dalam sistem kepartaian yang terkartelisasi. Relasi antar partai tidak lagi menghiraukan perbedaan ideologi dan program demi kepentingan kolektif untuk menjaga kelangsungan

³⁶ Lihat, Jonathan Hopkins, 'Bringing the Members Back in?: Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain, *LSE Research Online*. 2001.

hidupnya. Akibatnya, ideologi tidak lagi menjadi penuntun normatif perilaku parpol dan batas oposisi menjadi kabur.³⁷

Selain pada tingkat partai, teori kartel politik mencakup pula praktik kartelisasi pada lembaga legislatif (*legislative cartel*). Menurut Cox dan McCubbins, kartel legislatif memegang kekuasaan di lembaga legislatif untuk membuat aturan yang mengatur struktur dan proses legislasi.³⁸ Dalam praktiknya, kartel legislatif tetap menyandarkan pada peran kuat partai mayoritas atau partai pemerintah. Ciri utamanya ada dua. *Pertama*, proses legislatif secara umum disusun atas pengaruh kuat kepentingan partai mayoritas. *Kedua*, karena anggota partai mayoritas memegang semua keuntungan struktural, pemain-pemain kunci kebanyakan proses legislasi adalah anggota partai mayoritas yang difasilitasi aturan-aturan kartel dan diawasi oleh kepimpinan kartel.³⁹

Untuk kasus Indonesia, meski tidak ada partai mayoritas, koalisi parpol pendukung pemerintah mencapai kursi mayoritas di DPR. Faktanya, kartelisasi partai nampak dalam relasi antar partai di Indonesia. Dalam studinya, Ambardi berhasil mengumpulkan bukti dan mengidentifikasi lima ciri kartel dalam sistem kepartaian di Indonesia era reformasi. Yaitu, hilangnya peran ideologi parpol, sikap permisif dalam pembentukan koalisi, tidak adanya oposisi yang kuat, tidak berartinya hasil pemilu dalam pembentukan perilaku partai, dan kuatnya kolektifisme antar parpol.⁴⁰

Ciri-ciri tersebut telah menegaskan kompetisi yang menjadi ciri utama multipartisme. Parpol yang semestinya saling berjuang menunjukkan program dan isu kebijakan brilian, justru larut dalam kolektifisme koalisi. Mereka saling bekerjasama memainkan peran politik dalam penentuan kebijakan (*policy game*). Contohnya, pem-

³⁷ Lihat, Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi Tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta:KPG. 2009. hlm. 17-19.

³⁸ Lihat, Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press. 2007. hlm.2

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Lihat, Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi Tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, 2009, hlm. 3. Selain karya Ambardi, lihat pula hasil study Dan Slater, *Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition*. Indonesia 78. 2004

bentukan sekretariat gabungan (setgab) sebagai bentuk koalisi ganjil parpol pendukung pemerintah merepresentasikan kartel partai dan kartel legislatif. Merujuk pada argumen pembentukannya, setgab adalah forum koordinasi kebijakan partai pemerintah dan koalisinya. Sebagaimana dikutip Majalah Tempo⁴¹ dari blog Aburizal Bakrie Ketua Harian Setgab:

Dengan format baru (setgab), partai peserta koalisi akan mengetahui kebijakan pemerintah dari awal. Mereka bisa ikut memberikan masukan. Partai peserta koalisi tetap bisa berdebat dan berbeda pendapat, tapi tetap buat menyukseskan pemerintahan... Peserta koalisi... akan mengetahui dari awal tujuan, dasar, bahkan anggaran suatu program pemerintah. (Majalah Tempo, 23/5/2010).

Fakta arah koalisi pragmatis tersebut dengan gamblang diungkap mantan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dalam pidato perpisahannya 19 Mei 2010.⁴² Kepentingan politik dan ekonomi telah menjadi bagian pertimbangan kuat dalam pembuatan kebijakan. Istilah-istilah politis seperti "kartel politik", "perkawinan politik" mengindikasikan kondisi tersebut. Kartel politik dan kartel legislatif, sebagaimana disampaikan sebelumnya akan termanifestasikan dalam permainan kebijakan (*policy game*). Bovens dkk. mengistilahkan kuantitasnya kepentingan pembuat kebijakan dalam proses formulasi kebijakan sebagai permainan kebijakan. Pembuatan kebijakan adalah proses dari mobilisasi bias yang terinstitusionalisasi. Artinya, mobilisasi kepentingan pembuat kebijakan lebih dominan dalam menentukkan arah kebijakan dari pada fakta biaya dan manfaat untuk publik.⁴³

Bovens menambahkan, proses permainan kebijakan dimulai dengan mengidentifikasi dan menyeleksi pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang sesuai dengan arah kebijakan. Bagian dari pemangku kepentingan yang tidak sejalan atau bertentangan dengan arah kebijakan akan dikeluarkan dari proses tersebut. Langkah berikutnya adalah mengorganisasi kepentingan dan aspirasi. Pada tahap ini semestinya

⁴¹ Majalah Tempo Edisi 17-23 Mei 2010.

⁴² Lihat *The Jakarta Post*, 20 Mei 2010.

⁴³ Lihat, Michael Moran, Martin Rein, dan Robert E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*. 2006. Oxford: Oxford University Press.

kegiatan mencari informasi tentang substansi kebijakan dan diskusi intensif dilakukan di antara kalangan pemerintah dan publik. Namun, karena adanya mobilisasi kepentingan yang kuat, kepentingan dan aspirasi dikonstruksi agar sesuai dengan kepentingan pendorinan. Terakhir, saat pengambilan keputusan, kompromi diantara kekuatan dominan lebih mengemuka daripada konsensus. Pertimbangan rasional tentang risiko, biaya, manfaat, dan integritas kebijakan yang semestinya menjadi bagian dari konsensus justru diabaikan. Semuanya karena mobilisasi kepentingan di antara pembuat kebijakan.

Untuk itu, pelembagaan koalisi melalui pembentukan setgab yang bertujuan sebagai arena konsultasi kebijakan pemerintah menimbulkan sejumlah pertanyaan. Karena pelibatan parpol koalisi dalam proses kebijakan bukanlah ciri utama pemerintahan efektif sebagaimana yang dikumandangkan pemerintah selama ini. Menurut Boston dkk. (2003), selain bertujuan mendukung stabilitas, pemerintahan efektif juga terkait kapasitas untuk memenuhi tuntutan responsibilitasnya. Terakhir, kapasitas pemerintah untuk mengambil kebijakan sesuai tuntutan publik.⁴⁴

Kesepakatan antar parpol anggota koalisi untuk menghentikan hak menyatakan pendapat atas kebijakan *bailout* Bank Century⁴⁵ memberi satu bukti. Kolektifitas parpol koalisi pemerintah mampu mengalahkan perbedaan opsi A dan C yang sebelumnya disengketakan. Pun, batas-batas ideologi antar parpol sebagai basis normatif justifikasi opsi C oleh PPP, PKS, dan Golkar menjadi kabur.⁴⁶ Kontrak politik di antara parpol koalisi telah mengubah batas ideologi menjadi kesamaan kepentingan. Menurut Ambardi, fakta tersebut didorong logika politik koalisi pasca reformasi. Kepentingan parpol untuk mengamankan sumber finansial bersama mendorong keikutsertaannya dalam pemerintahan dan kepemimpinan komisi di DPR. Bukannya

⁴⁴ Lihat, J. Boston, S. Church, T. Bale, 'The Impact of Proportional Representation on Government Effectiveness: The New Zealand Experience'. *Australian Journal of Public Administration*, 2003, hlm.7

⁴⁵ Lihat Kompas 20 Mei 2010. Enam parpol pendukung koalisi pemerintah sepakat tidak menggunakan hak menyatakan pendapat dalam menyelesaikan skandal Bank Century. Kesepakatan tersebut diputuskan dalam rapat setgab selasa malam (18/5/2010).

⁴⁶ Lihat catatan kaki no 14.

untuk menunjukkan ideologi dan program parpol sebagai wujud eksistensi di parlemen.⁴⁷

Berkaca dari situasi tersebut, wacana peningkatan angka *parliamentary threshold* menjadi kehilangan makna. Karena, pilihan sedikit atau banyaknya jumlah parpol dalam sistem kepartaian Indonesia tidak akan optimal melahirkan perubahan kebijakan yang berarti. Sebagai akibat lebih kuatnya logika politik kartel antar parpol pendukung koalisi dari pada kompetisi program dan kinerja. Fakta dan hasil studi tersebut juga menegaskan asumsi Mainwaring. Presidensialisme yang bergandengan dengan multipartisme dalam kasus Indonesia tidak menyebabkan kebuntuan proses kebijakan, polarisasi ekstrim ideologi, dan kesulitan membentuk koalisi. Kepentingan kolektif antarparpol mendorong terbentuknya partai kartel dan legislatif kartel yang menegaskan ambivalensi antara multipartisme dan presidensialisme di Indonesia.

Untuk itu, argumen stabilitas demokrasi dan pemerintahan efektif dibalik upaya penyederhanaan sistem kepartaian menjadi tidak relevan dan ternegaskan oleh praktik partai kartel dan kartel legislatif. Saat ini yang terpenting justru bagaimana caranya meningkatkan kualitas elite parpol. Di antaranya melalui peningkatan kapasitas, keterbukaan, keterwakilan, dan integritas.

PENUTUP

Pengalaman banyak negara memberi pelajaran akan adanya inkompatibilitas antara presidensialisme dan multipartisme. Pemerintahan presidensial akan kesulitan menjalankan kebijakan dan roda pemerintahan di tengah perbedaan dan konflik akibat banyaknya jumlah partai yang menghuni parlemen. Apalagi bila pemerintahan minoritas yang memegang tampuk kepemimpinan dan sulit menemukan format koalisi yang saling melengkapi. Berbeda dengan parlementarisme multipartai yang menyerahkan pembentukan pemerintahan pada kesepakatan yang jelas antar anggota koalisi, bukan *pri-*

⁴⁷ Lihat Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi Tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformai*, 2009, hlm. 344.

vilige presiden (minoritas) yang rentan intervensi pendukung koalisiya. Pemerintahan parlementarisme telah terbukti berjalan lebih efektif daripada presidensialisme yang berhadapan dengan fakta multipartisme. Untuk itu, presidensialisme Indonesia mesti belajar dari pengalaman banyak negara agar menyesuaikan kondisi kepartaiannya menjadi multi partai sederhana.

Pemerintahan efektif yang memenuhi kriteria kontinuitas, responsifitas, durabilitas, dan *decisional* akan sulit tercapai apabila sistem multipartai tanpa partai dominan masih terus berjalan. Maka, rekaya kelembagaan pemilu penting dilakukan guna memenuhi pra-kondisi pemerintahan efektif tersebut. Pemerintahan efektif membutuhkan dukungan sinergi antara lembaga-lembaga tinggi negara, terutama eksekutif dan legislatif.

Dalam hal ini, faktor jumlah parpol menjadi determinan terciptanya stabilitas demokrasi. Sebagai aggregator kepentingan kolektif, parpol akan menyuarakan dan bermanuver untuk mewujudkan kepentingan dirinya dan pendukungnya. Semakin banyak jumlah parpol dan semakin kecil ukurannya, agregasi kepentingan menjadi semakin tidak efektif. Fragmentasi kepentingan antarparpol mengemuka lebih kuat hingga menimbulkan kesulitan bagi stabilitas demokrasi. Apalagi bila solusi *consociational* tidak berhasil ditemukan untuk menengahi fragmentasi kepentingan yang kompleks tersebut. Oleh karena itu, argumen penyederhanaan multipartai menemukan momentum yang tepat untuk terus disuarakan.

Kemudian, munculnya proposal kebijakan untuk meningkatkan angka *parliamentary threshold* (PT) dengan tujuan menyederhanakan sistem multipartai di Indonesia menjadi sangat penting. Hanya saja, perlu pula ditelaah secara kritis agenda politik di balik usulan peningkatan PT. Dua agenda terselubung bisa diidentifikasi yang sesuai dengan konteks Indonesia. *Pertama*, peningkatan PT disinyalir menjadi instrumen legal redistribusi suara parpol kecil kepada parpol besar. PT sengaja dinaikkan agar parpol kecil kesulitan memenuhinya dan potensi suara dari konstituen parpol kecil beralih ke parpol besar. *Kedua*, peningkatan PT merupakan alat kompromi politik antara parpol besar dan kecil. Maka, peningkatan PT sengaja ditentukan agar efektif menciptakan sistem multipartai sederhana di tingkat nasional,

namun tetap multipartai kompleks di tingkat regional dan lokal. Agenda-agenda seperti ini justru akan menambah sulit penciptaan stabilitas demokrasi dan pemerintahan efektif.

Perlu dipertimbangkan secara seksama pula bahwa urgensi perbaikan PT telah kehilangan maknanya, akibat kuatnya praktik politik kartel dalam kepartaian Indonesia. Sesungguhnya, jumlah partai yang banyak maupun sedikit tidak akan berarti apabila antar parpol saling bekerjasama dalam kolektivitas kartel. Peningkatan PT untuk mewujudkan sistem multipartai sederhana hanya dibutuhkan dalam kondisi kepartaian yang kompetitif tanpa persekongkolan atas nama persaingan semu. Maka, argumen rasional perbaikan PT telah kehilangan urgensinya tatkala praktik dan logika politik kartel lebih mendominasi relasi antar parpol di Indonesia.

Beberapa rekomendasi bisa disampaikan untuk memperbaiki desain kelembagaan pemilu terkait usulan kebijakan perbaikan ambang batas. *Pertama*, tidak memaksakan PT dengan alasan menyederhanakan multipartai karena secara alamiah Indonesia adalah negara yang sangat majemuk. Karenanya, pemerintah dan DPR akan kesulitan untuk mendorong sistem kepartaian dominan atau atau sistem kepartaian yang didominasi dua atau tiga partai besar secara paksa. *Kedua*, terkait dengan angka PT, perubahan UU 10/2008 bisa diarahkan pada penurunan angka PT agar parpol kecil tetap eksis dan representasi politik kelompok-kelompok minoritas tetap terwakili. Untuk itu, terdapat dua catatan yang harus dipenuhi: (1) pemerintah dan DPR harus memperbaiki ketentuan koalisi antarparpol setelah pemilu, khususnya menjelang pemilu presiden. Parpol kecil dengan batas tertentu diupayakan untuk berkoalisi agar kepentingannya tetap terwakili daripada dieliminasi dengan sengaja oleh regulasi pemilu; (2) penurunan PT tidak dilakukan terlalu kecil, sebaiknya antara 1-1,5 persen. Alasannya, PT kecil tetap merugikan parpol kecil akibat potensi fragmentasi parpol-parpol kecil yang semakin besar. Sebaliknya, parpol besar bisa mengambil manfaat politik dari fragmentasi tersebut.

Ketiga, memperbaiki desain kelembagaan pemilihan presiden dan wakil presiden, khususnya tentang syarat pencalonan pasangan capres dan cawapres. Untuk itu, pasal 9 UU 42 tahun 2008 Tentang

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menentukan syarat pemenuhan perolehan kursi DPR atau suara sah nasional perlu ditingkatkan. Tujuannya agar secara alami mendorong koalisi sehat di antara parpol dan meminimalisir praktik politik kartel. *Keempat*, merevisi UU no. 2 tahun 2008 khususnya dalam pendirian parpol baru. Caranya dengan memperketat ketentuan pendirian parpol baru atau mengatur moratorium pendirian parpol baru dalam jangka waktu minimal 10-15 tahun setelah pemilu 2014. Sehingga parpol yang berdiri merupakan parpol yang memiliki kapasitas dan visi membangun bangsa yang kuat. *Kelima*, revisi UU 2/2008, UU 10/2008, dan UU 42/2008 semestinya dilakukan secara bersamaan. Pasal-pasal yang saling terkait upaya penciptaan koalisi sehat, penyederhanaan sistem kepartaian, dan pemerintahan efektif bisa dilakukan satu paket tanpa mengurangi substansi demokrasi. Selain itu, revisi secara bersamaan setidaknya akan mengurangi kompromi politik antar parpol, baik antar parpol besar maupun antara parpol besar, menengah, dan kecil.

Keenam, mengambil langkah kultural untuk mengiringi dan mendukung perbaikan struktur kepartaian dan pemilu. Upaya-upaya mendorong pendidikan politik rakyat bisa diambil. Salah satunya melalui pengembangan model *political literacy* yang diarahkan pada pemahaman tentang pemilu berkualitas, parpol berkualitas, pencegahan fragmentasi politik di tingkat masyarakat dan lainnya. Upaya-upaya tersebut semestinya melibatkan aktor non-pemerintah dan swasta agar mampu menciptakan model *political literacy* yang bisa diterima secara massif dan diterima semua kalangan (populer). Dengan catatan tetap menjaga aturan main netralitas dan penegakan sanksi tegas terhadap pelanggaranya.

KEPUSTAKAAN

- Ambardi, K. 2009. *Mengungkap Politik Kartel: Studi Tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta:KPG.
- Boston, J, Church, S, and Bale, T. 2003. 'The Impact of Proportional Representation on Government Effectiveness: The New Zealand Experience', *Australian Journal of Public Administration* 62(4):7-22.

- Cox, G. W. dan McCubbins, M. D. 2007. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. 1969. 'Consociational Democracy', *World Politics*, 21(2): 207-225.
- Mainwaring, S. 1993. 'Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination', *Comparative Political Studies* 26 (2): 198-228.
- Marijan, K. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Moran, M., Rein, M. dan Goodin, R.E. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. 2005. 'Stable democracy and good governance in divided societies: Do power-sharing institutions work?', Draft paper, dipresentasikan dalam kegiatan *The International Studies Association* ke-46 di Honolulu.
- Rainey, Hal G. and Steinbauer, P. 1999. 'Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations', *Journal of Public Administration, Research & Theory*, Vol. 9, No. 1:1-32.
- Roper, Steven D. 2002. 'The Influence of Romanian Campaign Finance Laws on Party System Development and Corruption', *Party Politic*, 8(2): 175-192.
- Siavelis, P. 2005. 'The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections', *Comparative Politics* 34(2): 1-32.
- Taylor, M. and Herman, V.M. 1971. 'Party System and Government Stability', *The American Political Science Review* 65 (1): 28-37.
- Vermeersch, P. 2001. 'Advocacy Networks and Romani Politics in Central and Eastern Europe', *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*.

Tantangan Demokrasi Indonesia bagi Pemilukada, Otonomi Daerah, dan Civil Society

Akh. Muzakki

Demokrasi pada hakekatnya merupakan peta jalan politik menuju kuatnya kedaulatan rakyat secara penuh. Namun demikian, tantangan pertama akan segera muncul jika demokrasi hanya berhenti pada sekadar proses peningkatan partisipasi publik melalui media kontestasi politik, termasuk pemilukada pada level pemerintahan di daerah. Tantangan ini muncul karena jika berhenti pada sekadar proses peningkatan partisipasi publik seperti ini, demokrasi tidak lebih dari sekadar prosedur, dan bukan esensi. Padahal demokrasi prosedural tidak serta merta bergerak menuju demokrasi esensial. Oleh karena itu, perhatian besar harus diberikan kepada upaya untuk menggerakkan praktik demokrasi agar tidak berhenti sebagai sebuah prosedur, akan tetapi juga mengembangkan esensi dasar dari demokrasi itu sendiri. Salah satu indikator penting dari esensi dasar demokrasi adalah menguatnya kedaulatan rakyat yang dibuktikan dengan terepresentasikannya kepentingan mereka secara umum dalam setiap pengambilan kebijakan publik dan produk yang dihasilkannya.

PENDAHULUAN

Demokrasi telah menampakkan wujudnya di Indonesia. Pengalaman sosial politik selama masa 32 tahun di bawah kekuasaan Orde Baru memberikan pelajaran dan kesadaran atas pentingnya demokrasi bagi negeri ini. Jika sebelumnya proses-proses politik, meskipun terkait langsung dengan kepentingan publik, dikendalikan

dan diselesaikan oleh kekuatan elite tanpa melibatkan partisipasi publik, kini proses-proses itu semaksimal mungkin memberikan ruang utama bagi publik untuk ikut berpartisipasi di dalamnya. Kini bisa dikatakan bahwa hampir tidak ada ruang publik yang tidak menyertakan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, terlepas dari belum mapannya tradisi politik kenegarawanan dibanding kepartaian di dalamnya, parlemen sebagai representasi dari masyarakat semakin memiliki daya tawar yang tinggi terhadap simpul politik eksekutif.

Salah satu proses politik penting dalam masyarakat adalah pemilihan umum (pemilu) dalam kerangka pencarian pemimpin puncak yang dikehendaki oleh suara mayoritas masyarakat. Kuatnya daya tawar masyarakat ditunjukkan dengan besarnya pengaruh mereka dalam kontestasi politik tersebut. Suara dari individu pemilih menjadi faktor yang sangat menentukan tingkat kemenangan dalam perburuan kekuasaan politik melalui pemilu dimaksud. Oleh karena itu, keterlibatan masyarakat dalam proses pemilu tidak bisa dikesampingkan sama sekali. Maka, tidak berlebihan jika disebutkan bahwa suara masyarakat akan menentukan perjalanan demokrasi di Indonesia, sebagaimana juga di negara-negara lain di dunia.

Pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses politik dan merebaknya praktik demokrasi di Indonesia kontemporer tidak saja terlihat dan bergerak di level pusat pemerintahan, akan tetapi juga di pemerintahan tingkat lokal, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Menyusul suksesnya penyelenggaraan pemilu demokratis di tingkat pemerintahan pusat, kini pemilu di tingkat lokal melalui momen pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) juga menunjukkan tersemainya prinsip-prinsip demokrasi. Terlepas dari tingkat prosentasenya yang variatif dari suatu daerah ke daerah lainnya dan dari suatu momen kontestasi politik satu ke lainnya, keterlibatan publik dalam pemilukada menjadi sebuah keniscayaan tersendiri. Sebagaimana pada pemilu di level di atasnya, suara publik pemilih pada pemilukada sangat menentukan akhir dari perjalanan kontestasi politik dimaksud.

Dalam konteks ini, maka kepentingan untuk memperkuat basis masyarakat sipil (*civil society*) sebagai bagian dari pemilik

saham demokrasi menemukan momentumnya. Pasalnya, apa yang diisitilahkan dengan partisipasi kewargaan (*civic participation*) merupakan elemen penting bagi terciptanya sebuah masyarakat demokratis (*democratic society*).¹ Selain itu, semakin suburnya praktik demokrasi di Indonesia semakin membuka peluang kepada setiap unsur dari masyarakat untuk terlibat dalam pertarungan perebutan kekuasaan politik, baik di pusat maupun daerah. Seiring dengan itu, publik pemilik suara sebagai peserta pemilih dalam kontestasi politik dimaksud menjadi medan perebutan pengaruh oleh para kontestan. Kesadaran kritis dan rasional, oleh karena itu, menjadi bagian penting dari proses penguatan di atas. Alasannya, ketidaktepatan dalam penentuan pilihan akan sangat menentukan nasib kehidupan publik mereka selama masa jabatan pemerintahan yang dihasilkan oleh proses politik pemilu dimaksud.

Memang, dari sisi prosedur demokrasi, ada kecenderungan yang kuat bahwa pemilu semakin menunjukkan kondisi yang lebih baik daripada sebelumnya. Namun, ada kecenderungan lain bahwa terbukanya kran demokrasi memberikan ruang yang besar bagi siapa saja, seperti dimaksud di atas, untuk memperebutkan kekuasaan politik melalui pemilu dimaksud. Di tingkat pemilukada, sebagai contoh, pertarungan politik diikuti oleh tidak saja mereka yang memiliki modal politik (*political capital*, seperti politisi aktivis partai) yang kuat, akan tetapi juga pemilik modal sosial (*social capital*, seperti pemuka agama dan adat) dan pemilik modal finansial (*financial capital*, seperti pengusaha). Kenyataan ini sangat mungkin terjadi menyusul pentingnya kombinasi antara pengaruh yang dimiliki oleh individu dan kemampuan untuk mendanai perwujudan pengaruh itu sehingga bisa membuat kemenangan dalam kontestasi politik model pemilukada.

Tulisan ini menguji kecenderungan praktik demokrasi melalui kontestasi politik di tingkat daerah (pemilukada), pergerakan *civil society* dalam kontestasi dimaksud, serta peneguhan semangat otonomi di balik praktik demokrasi melalui pemilukada tersebut. Ketiga

¹ Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

unsur dimaksud dianalisis dalam kerangka pengujian atas tantangan demokrasi di tengah penyelenggaraan pemilukada di Indonesia. Secara khusus, analisis dari tulisan ini memberikan perhatian tersendiri kepada pergerakan *civil society* dalam perhelatan pemilukada dalam kerangka penjaminan atas semangat demokrasi bagi sebesar-besarnya kepentingan penciptaan kehidupan publik yang baik di era otonomi daerah. Pengujian atas problem dimaksud dilakukan di tengah kenyataan sosial politik yang dipenuhi oleh pergesekan antara modal politik, modal sosial, dan modal finansial. Seperti dijelaskan di atas, ketiga modal tersebut hadir pada setiap perhelatan politik, termasuk pemilukada.

PEMILUKADA: MEDIA KONTESTASI PEMILIK MODAL SOSIAL DAN FINANSIAL

Dari sisi materi dan esensi, doktrin yang banyak diikuti oleh kaum Foucaultian bahwa sejarah bisa diputar ulang (*undone*) memiliki tingkat justifikasi lapangannya yang cukup tinggi dari pergerakan pelaku sejarah itu sendiri. Sementara kaum Foucaultian meyakini doktrin pemutaran ulang sejarah sebagai sebuah respon terhadap keterkaitan erat antara narasi sejarah dan kekuasaan,² patut dikemukakan pula bahwa sejarah bisa diputar kembali melalui kesadaran individual dan publik para pelaku. Kesadaran ini kemudian menjadi energi penggerak atas lahirnya kembali sejarah yang berlalu. Kelahiran kembali sejarah dimaksud bisa mewujud dalam berbagai bentuknya, mulai dari yang persis sama dengan yang lalu hingga yang mengalami modifikasi secara ekstrem.

Kesadaran sejarah bisa berkontribusi positif bagi perbaikan ke depan. Untuk konteks Indonesia, maksim "pengalaman adalah guru yang paling baik" menjadi penguat atas kesadaran perbaikan ke depan. Asumsi dasar dari maksim popular ini muncul karena pengalaman membangun proses pendewasaan dan pematangan diri

² Lihat Michel Foucault *The Archaeology of Knowledge*, trans. A.M. Sheridan Smith (London: Tavistock Publications, 1972); Colin Gordon (ed.), *Power/Knowledge*, trans. Colin Gordon et al. (Sussex: The Harvester Press, 1980).

secara langsung. Dalam konteks politik kebijakan publik, pengalaman masa lalu, pada ujungnya, membangun proses pendewasaan dan kematangan diri dalam tata kelola politik kepemerintahan. Proses pematangan tata kelola kepemerintahan inilah yang kini lebih dikenal dengan istilah *governance reform* (reformasi kepemerintahan).

Pengalaman model pembangunan yang sentralistik selama masa Orde Baru, yang didasari oleh Undang-Undang (UU) No. 5/74, memberikan pelajaran penting bagi bangsa Indonesia bahwa sentralisme telah ikut menjauhkan layanan publik dari masyarakat dan sekaligus menjauhkan masyarakat dari keterlibatan untuk bisa menikmati hasil-hasil pembangunan. Ujung dari konsekuensi sentralisme ini adalah masih tersirkulasikannya tingkat kesejahteraan sosial pada komponen terbatas dari masyarakat.³ Pengalaman sentralisme bersama Orde Baru memberikan kesadaran baru terhadap pentingnya pola dan tata kelola pemerintahan yang tidak terpusat (terdesentralisasi).

Melalui UU No. 22/1999, yang kemudian diganti dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, semua kebijakan pemerintahan didesain untuk tidak lagi didominasi oleh pusat. Sejumlah kewenangan didelegasikan ke daerah, tidak terkecuali ke pemerintahan tingkat desa yang langsung berurusan dengan basis masyarakat paling bawah dengan berbagai kekayaan kulturalnya. Dengan perundang-undangan yang baru ini, spirit untuk mendekatkan layanan publik kepada masyarakat semakin menemukan wadah penyemaiannya.⁴

Dalam konteks pemerintahan di daerah, pemilukada langsung, baik dalam pengertian gubernur (pilgub) ataupun bupati (pilup)/walikota (pilwali), merupakan salah satu upaya implementatif untuk mendekatkan pemerintahan lokal kepada rakyatnya, termasuk pe-

³ Lihat diskusi tentang pengalaman sentralisme hingga otonomi di Indonesia di B. N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005: Proses dan Realita* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005). Khusus tentang otonomi di berbagai sektor di sejumlah daerah di Indonesia era pasca-Soeharto, lihat Maribeth Erb et al., *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*, cet 1 (New York: RoutledgeCurzon, 2005).

⁴ Lihat juga diskusi soal kaitan antara otonomi daerah dengan layanan publik, kemandirian masyarakat dan atau sumber daya manusia di E. Koswara, *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, cet. 1 (Jakarta: Sembrani Aksara Nusantara, 2001); Minako Sakai et al., *Beyond Jakarta: Regional Autonomy and Local Societies in Indonesia* (Adelaide: Crawford House Publishing, 2002).

ngasupan atas spirit peningkatan layanan publik dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Prosesnya diawali dengan pemilihan kepada daerah yang dilakukan secara langsung dengan tujuan untuk memperoleh figur pimpinan politik pemerintahan yang sesuai dengan pilihan dan aspirasi rakyat. Menyusul prinsip kedaulatan rakyat yang mendasari bangunan demokrasi, pemilukada sangat penting sebagai katalisator dari bergeraknya pendulum kedaulatan rakyat dimaksud.

Dalam kerangka inilah, demokrasi menemukan lahan suburnya untuk bergerak mapan di berbagai wilayah di seluruh Indonesia. Jika pada masa sentralisme Orde Baru suara rakyat tidak serta merta kemudian menjadi elemen penting bagi lahirnya kebijakan publik yang secara langsung mengenai kepentingan hidup mereka di lokasi mereka tinggal, pada masa desentralisasi terdapat ruang yang cukup leluasa bagi akomodasi atas suara dan kepentingan publik daerah. Sebagaimana terefleksikan dalam maknanya yang paling dalam, demokrasi itu sendiri, pada hakekatnya, memberikan peluang seluas-luasnya kepada sang *demos* (rakyat) untuk terlibat dalam setiap tahapan atas lahirnya keputusan yang mengenai dan menentukan nasib kehidupan mereka sendiri.

Menguatnya desentralisasi menyusul jatuhnya rezim otoritarian Soeharto, dalam faktanya, memang telah menyediakan lahan subur bagi berkembangnya kekuatan rakyat melalui instrumen politik demokrasi. Pemilukada menjadi media efektif bagi keterlibatan besar rakyat di tingkat kewenangan politik di daerah. Lewat pemilukada, rakyat bisa memberikan ganjaran maupun hukuman politik bagi politisi yang ikut bertarung memperebutkan kekuasaan sesuai dengan tingkat prestasi dan orientasi dari gerakan politik yang dilakukan.

Namun demikian, berkembangnya demokrasi di tingkat titik simpul masyarakat di daerah melalui pemilukada akan terancam hanya sebatas sebagai mekanisme peningkatan partisipasi publik dalam pelaksanaan aktivitas demokrasi jika pergerakan politik demokrasi sendiri menjauhkan diri dari pengabdian kepada kepentingan publik. Ancaman tersebut semakin terlihat jelas jika partisipasi publik meningkat dalam aktivitas demokrasi melalui pemilukada pada satu sisi, namun aspirasi mereka cenderung diabaikan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan hasil pemilukada pada sisi lainnya. Dengan kata lain,

ancaman itu akan semakin konkret saat aspirasi publik tidak akan serta merta bisa terakomodasi, terepresentasikan, dan terimplementasikan dalam kebijakan pemerintahan daerah hasil pemilukada.

Bila hal tersebut terjadi, pemilihan kepala daerah secara langsung di era desentralisasi dan atau otonomi daerah cenderung bergerak secara kontraproduktif dengan cita-cita desentralisasi dan atau otonomi itu sendiri. Pasalnya, wewenang dan kuasa politik publik yang didelegasikan ke tingkat pemerintahan daerah cenderung abai terhadap prinsip akomodasi, representasi, dan implementasi atas aspirasi publik lokal itu sendiri, padahal justru prinsip inilah yang menjadi gagasan dan semangat dasar diberlakukannya kebijakan otonomi daerah. Sebagai akibat lebih jauh, kepentingan untuk mendekatkan layanan publik kepada kebutuhan masyarakat masih sekadar menjadi daftar keinginan semata.

Intinya, jika tidak ada proses "pelurusan sejarah" melalui aksi perbaikan konkret atas perjalanan penyelenggaraan pemilukada di beberapa daerah di Indonesia dengan semangat dasar tidak saja sebagai mekanisme peningkatan partisipasi publik, akan tetapi juga instrumen penyerapan serta implementasi dari aspirasi dan kepentingan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dihasilkan, pemilukada akan gagal menjalankan misi utamanya meskipun secara prosedural telah sukses digelar di berbagai daerah di Indonesia. Kekhawatiran akan muncul bahwa pemilukada, yang dari awal digagas sebagai mekanisme politik pelengkap kebijakan otonomi daerah, ternyata dalam praktiknya bukan merupakan jawaban atas buntu dan tersumbatnya saluran aspirasi rakyat lokal yang selama ini terjadi. Bila ditarik ke dalam konteks yang lebih jauh, pemilukada memang memiliki potensi besar untuk meningkatkan partisipasi publik, sebagaimana dijelaskan di atas, namun tidak simetris dengan bergeraknya tingkat kesejahteraan rakyat lokal ke tingkat yang lebih baik, jika semangat pengabdian kepada kepentingan publik lemah. Alih-alih, pemilukada semakin memperkuat posisi pemilik modal finansial (*financial capital*), sebagaimana dijelaskan di bawah. Dengan kekuatan modal finansial yang dimiliki, kepentingan dan aspirasi kelompok-kelompok seperti pengusaha (lokal maupun nasional) akan lebih diakomodasi daripada kepentingan masyarakat umum.

ANALISIS FAKTOR PENYEBAB

Ada dua kendala besar yang menghadang suksesnya semangat dan cita-cita otonomi melalui penyelenggaraan pemilukada. Pertama, minimnya basis ekonomi individual para calon peserta kontestan di sejumlah pemilukada. Dari perspektif *mode of production*, mereka rata-rata adalah pemegang kuasa birokrasi (pejabat) atau pemegang kuasa sosial (pimpinan sosial) yang basis ekonominya sangat mengandalkan jasa sebagai pejabat birokrasi maupun "karitas sosial". Dalam pengertian lebih umum, "karitas sosial" dimaksud menunjuk kepada praktik pemanfaatan kewenangan jabatan publik maupun "jabatan sosial" sebagai pemuka masyarakat dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri untuk mendapatkan layanan birokrasi maupun berkah ritual sosial dimaksud. Ujung dari bertemunya dua kepentingan ini tidak bisa dipisahkan dari pendulangan keuntungan finansial dari layanan publik atau ritual sosial, apalagi jika persoalan tersebut berkelindan dengan kepentingan politik.⁵ Harold D. Lasswell menyebut pemanfaatan kewenangan jabatan publik dan "jabatan sosial" untuk kepentingan pendulangan keuntungan finansial personal dimaksud tidak terlepas dari praktik pemberian hadiah (*gift*) yang sudah menjadi subkultur korupsi (*subculture of corruption*), terutama di sejumlah negara yang berada dalam proses transisi dari tradisional ke modern.⁶

Khususnya dari perspektif pemegang modal sosial, memang harus diakui, otonomi daerah dalam praktiknya, sebagaimana terjadi di beberapa daerah, semakin menaikkan posisi dan daya tawar mereka yang memiliki modal sosial (*social capital*). Sesuai dengan karakter dan konteks sosial masing-masing, mereka ini di antaranya terepresentasikan oleh figur-figur seperti keluarga kerajaan tradisional

⁵ Praktik inilah yang di antaranya menimbulkan dampak negatif pada sejumlah kalangan masyarakat, termasuk kelompok-kelompok minoritas yang secara politik tidak memiliki signifikansi untuk melakukan negosiasi dan mendapatkan perlakuan yang adil. Kelompok masyarakat keturunan China menjadi salah satu sasaran penting dari praktik politik pemangku jabatan publik. Lihat Akh. Muzakki, "Ethnic Chinese Muslims in Indonesia: An Unfinished Anti-discrimination Project," *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 30, No. 1 (March 2010): 81-96.

⁶ Harold D. Lasswell, "Foreword," in Syed Hussein Alatas, *The Sociology of Corruption: The Nature, Function, Causes and Prevention of Corruption* (Singapore: Times Books International, 1980), ii.

yang selama ini melakukan "tiarap politik" (lihat kasus luar Jawa, seperti Kutai Kartanegara), pemimpin tradisi (contoh kasus *bundo kanduang* di masyarakat Minangkabau), serta pimpinan ormas-ormas keagamaan (seperti kasus Jawa Timur).

Di era otonomi daerah yang memberikan porsi kepercayaan yang besar kepada masyarakat lokal untuk mengurus kepentingan dirinya sendiri, mereka yang memiliki modal sosial yang besar seperti kelompok-kelompok di atas secara otomatis memiliki signifikansi politik (*political significance*) yang besar pula. Dengan besarnya modal sosial yang dimiliki, mereka secara otomatis dipandang, baik oleh dirinya sendiri maupun oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada, memiliki modal politik (*political capital*) yang besar. Oleh karena itu, jadak terlihat bahwa para pemilik modal sosial yang besar dimaksud menjadi figur yang diperebutkan untuk menjadi representasi kepentingan politik partai, baik sebagai peserta kontestan maupun minimal sebagai pendulang suara (*vote getter*).

Di sinilah lalu kita bisa membaca mengapa pimpinan ormas-ormas Islam dalam kasus Jawa Timur yang kental dengan *milieu* keagamaannya, sebagai contoh, banyak menjadi rebutan berbagai kekuatan politik untuk dipertarungkan sebagai peserta pemilukada. Di sini pula kita bisa memahami mengapa tidak sedikit pimpinan ormas Islam di Jawa Timur, sebagaimana juga di tempat lain, yang tergiur untuk mencoba peruntungan politik dengan menjadi kontestan pemilukada. Mereka menyadari bahwa dirinya memiliki modal sosial yang besar, dan dengan itu mereka juga memiliki modal politik yang patut diperhitungkan.

Namun demikian, problem pun mulai muncul tatkala besarnya modal sosial dan politik yang dimiliki tidak didukung oleh kepemilikan modal finansial yang memadai. Pasalnya, pemilihan langsung pemilukada sudah pasti membutuhkan dana yang sangat besar, tidak saja untuk kepentingan sosialisasi diri, tetapi juga untuk kepentingan persuasi terhadap publik lokal untuk menjatuhkan pilihan mereka pada dirinya. Di sinilah lalu muncul kelompok petualang ekonomi politik dalam berbagai gradasinya untuk mendulang pundi-pundinya dengan cara mempertemukan kepentingan pemilik modal sosial-politik dengan kepentingan pemilik modal finansial.

Kongsi ekonomi politik pun akhirnya tidak bisa dihindari. Ujungnya, sudah barang tentu, kepentingan pemilik modal finansial tidak bisa dianggap rendah oleh siapapun pemilik modal sosial dan politik yang berkehendak untuk memenangkan kontestasi pemilukada. Seberapa pun besarnya perhatian seorang kontestan terhadap kepentingan publik, tetap saja semangat atas perhatian itu harus dikomunikasikan, dan bahkan dirasionalisasikan, dengan kepentingan pemilki modal finansial yang telah menyediakan "bahan bakar" —atau meminjam istilah Nurcholish Madjid "gizi" dalam konteks pencalonan dirinya sebagai presiden melalui Golkar pada pemilu 2004 silam— bagi kendaraan politik yang digunakan dalam kontestasi politik pemilukada.

Memang, sebuah pertanyaan bisa saja diajukan untuk mereaksi analisis tentang minimnya basis ekonomi: Apakah kalau basis ekonomi kuat, lalu kongsi ekonomi politik antara penguasa dan pemilik modal finansial bisa dihindari sama sekali? Jawabannya tentu saja tidak bisa dipastikan selalu serba *ya*. Akan tetapi, kuatnya basis ekonomi akan menjadi energi yang kuat bagi lahirnya kemandirian dan independensi. Teori kelas menjadi kerangka analitik menarik yang bisa membantu menjelaskan tesis ini. Kelas menengah, sebagai contoh, adalah kelompok yang paling "cerewet" dalam soal akomodasi aspirasi, dalam arti bahwa karena kemandirian ekonominya mereka selalu menuntut diperlakukan transparansi, keadilan, dan persamaan kedudukan dalam birokrasi dan atau layanan publik. Sikap menuntut seperti ini lahir di antaranya karena kemandirian yang kuat, menyusul kuatnya basis ekonomi.⁷

Kendala besar *kedua* yang menghadang suksesnya semangat dan cita-cita otonomi melalui penyelenggaraan pemilukada adalah kuatnya tradisi politik "kleptokrasi" (*kleptocracy*). Istilah ini merupakan perian atau deskripsi konkret atas menguatnya praktik kongsi ekonomi politik yang terjadi antara pemilik modal finansial dan birokrasi. Kongsi ini merupakan konsekuensi langsung dari kendala *pertama* menyangkut minimnya basis ekonomi kontestan pemilukada. Secara

⁷ Lebih jauh mengenai analisis atas kelas menengah di Indonesia, lihat Richard Tanter and Kenneth Young (eds), *The Politics of Middle Class Indonesia* (Victoria, Australia: Centre of Asian Studies, Monash University, 1990).

definitif, istilah "kleptokrasi" merujuk kepada pencurian hak orang lain tanpa adanya rasa bersalah.⁸ Dalam praktik politik birokrasi, kleptokrasi menunjuk kepada personalisasi kekuasaan yang menyebabkan seorang pejabat publik menganggap kuasa dan jabatan publiknya sebagai milik personal dan bukan tanggung jawab publik yang dibebankan kepada dirinya untuk ditegakkan. Oleh karena itu, pada era kontemporer, kleptokrasi identik dengan praktik korupsi. Dalam bahasa Patricia Gloster-Coates dan Linda Quest, kleptokrasi disebut sebagai "kutukan pembangunan" (*curse of development*).⁹

Personalisasi kekuasaan seperti inilah yang menjadi awal bagi merebaknya praktik penyelewengan kewenangan jabatan publik. Kuasa politik birokrasi lebih cenderung dipraktikkan untuk merealisasikan kepentingan personal pemegangnya daripada untuk menciptakan kemaslahatan atau kebaikan umum (*public goods*). Intinya, praktik kleptokrasi menyebabkan birokrasi dan jabatan publik tak ubahnya layaknya rumah pribadi yang bisa digunakan untuk menciptakan kepuasan pribadi. Kleptokrasi telah membutakan pemegang jabatan atas keharusan untuk menegakkan prinsip pemisahan secara tegas antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum. Akibatnya, korupsi selalu menjadi bagian dari praktik penyelenggaraan jabatan publik.¹⁰

MENUJU CIVIL SOCIETY'S DEMOCRACY

Mengacu kepada penjelasan di atas, maka pada prinsipnya bisa ditegaskan bahwa kuatnya basis sosial-politik bisa saja tidak banyak memberikan kontribusi positif bagi kepentingan publik bila tidak diiringi oleh kuatnya basis ekonomi. Alih-alih, semangat pelayanan publik yang adil dan setara bisa saja cenderung melemah dibanding dengan pemberian akses berlebih kepada pemilik modal finansial-

⁸ Lihat Stanislav Andreski, *Parasitism and Subversion: The Case of Latin America* (New York, Schocken Books, 1969).

⁹ Patricia Gloster-Coates dan Linda Quest, "Kleptocracy: Curse of Development," *International Social Science Review*, vol. 80, no. 1 & 2 (2005).

¹⁰ Lihat Alatas, *The Sociology of Corruption*.

ekonomi yang notabene ikut "menanamkan saham" pada terpilihnya calon peserta pemilukada.

Bila hal ini terjadi, pemilukada yang sejatinya disediakan sebagai instrumen politik untuk meneguhkan demokrasi di tingkat lokal, akan cenderung menjadi pencipta lahirnya dan sekaligus pertanda menguatnya apa yang disebut dengan "demokrasi elite".¹¹ Kerinduan yang besar akan tumbuhnya demokrasi yang sejati di negeri ini tidak berbanding lurus dengan kesadaran sosial-politik yang tinggi dari elemen-elemen bangsa ini atas pentingnya kultur dan praktik demokrasi. Kedaulatan rakyat cenderung kerap disandera oleh para elite politik negeri ini dalam berbagai levelnya, termasuk para pemegang kuasa politik birokrasi maupun parlemen.

Dalam situasi seperti ini, anggitan (rekaan) dasar bahwa pejabat pemerintahan merupakan pemegang amanat rakyat tidak sepenuhnya berjalan dengan baik dan tepat. Bahkan sebaliknya, aspirasi rakyat yang mestinya disuarakan dan direalisasikan sering tercederai oleh kepongahan politik pemegang kekuasaan pemerintahan. Lebih lacurnya lagi, seiring dengan merebaknya tindak korupsi dalam praktik penyelenggaraan jabatan publik di sejumlah titik simpul pemerintahan di sejumlah daerah, beragam kasus hukum, termasuk korupsi, akhirnya harus diselesaikan melalui meja politik dengan mengesampingkan suara rakyat yang menghendaki keadilan ditegakkan pada level apapun.

Akhirnya, sebagai akibat lebih jauh, sulit diingkari bahwa negara ini masih dikendalikan oleh para elite semata. Sebagai contoh, rakyat yang semestinya menjadi *stakeholder* dari negara tidak terefleksikan dalam luaran-luaran politik anggota dewan. Kondisi ini mengingatkan kita kepada ilustrasi C. Wright Mills tentang kekuatan dan kekuasaan elite. Dalam ilustrasi Mills itu, negeri dikuasi oleh tiga institusi secara bersamaan. Yakni, korporat, negara (pemerintah), dan militer. Ketiga kekuatan itu berkorelasi menjadi kekuatan elite yang mengendalikan kebijakan negara. Kebijakan politik negara mengabdi kepada kepen-

¹¹ Lebih lanjut, lihat Peter Bachrach (ed.), *Political Elites in a Democracy* (New York, Atherton Press, 1971). Bandingkan juga Christopher Lasch, *The Revolt of the Elites: And the Betrayal of Democracy* (New York: W.W. Norton, 1995).

tingan elite itu.¹² Analisis Mills ini, meskipun dengan fokus dan kasus yang sedikit berbeda, menarik untuk dijadikan sebagai kerangka untuk melihat perkembangan politik penyelenggaraan negara dan atau kuasa politik di Indonesia.

Di tengah lemahnya basis ekonomi individual kontestan pemilukada dan kuatnya tradisi politik kleptokrasi yang menjadi tantangan konkret, masih ada ruang yang tersisa untuk lahirnya tata kelola pemerintahan yang mengabdi kepada kepentingan publik. Peluang dan ruang yang tersisa tersebut akan terlahir jika dua agenda politik utama berikut bisa disemai dan diperkuat. Pertama, perlunya intensifikasi upaya pengembalian kedaulatan ke tangan rakyat. Dalam upaya ini, penguatan apa yang diistilahkan oleh Luiz Carlos Bresser-Pereira dengan demokrasi masyarakat sipil (*civil society's democracy*) sangat perlu dilakukan. Demokrasi masyarakat sipil, menurut Bresser-Pereira, ditandai oleh pengelolaan politik yang berdasar dan bermuara kepada masyarakat, tidak kepada sekelompok elite. Demokrasi masyarakat sipil ini, dalam pandangan Bresser-Pereira, merupakan sebuah proses sejarah di mana masyarakat sipil menjadi sumber dari kekuasaan politik sesungguhnya.¹³

Tradisi menuju demokrasi masyarakat sipil harus terus disemai. Demokrasi model ini berpretensi sebagai respon terhadap demokrasi elite sebagaimana dijelaskan di atas. Demokrasi seperti ini ditandai oleh peningkatan kekuatan-kekuatan masyarakat sipil. Pemilukada langsung berpotensi mengantarkan proses transisi demokrasi menuju ke arah terwujudnya demokrasi masyarakat sipil di sebuah wilayah daerah. Ketika demokrasi telah dicapai, masyarakat sipil terus bergerak aktif dan bersifat menuntut. Sikap aktif dan kritis masyarakat ini bergerak tidak saja dalam hal realisasi kemaslahatan umum, akan tetapi juga penegakan moralitas atas praktik-praktik politik kekuasaan.

Pengalaman Brazil menunjukkan kecenderungan kekuatan masyarakat sipil yang bersifat aktif dan menuntut sebagaimana dising-

¹² C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956).

¹³ Luiz Carlos Bresser-Pereira, "After The Elites, Civil Society's Democracy In Brazil," (Makalah dipresentasikan pada Panel Seminar "The Evolution of Democracy in Latin America", The IPSA - International Political Association Congress, Quebec, Canada, 1-5 August 2000), 3.

gung di atas. Memang, tumbuhnya demokrasi bukan berarti menghilangkan sama sekali praktik korupsi di negara itu. Pasalnya, berbagai kelompok kepentingan terus memainkan perannya dalam pengambilan keputusan negara. Namun demikian, kekuatan masyarakat sipil akhirnya menjadi penjaga gawang terakhir bagi penciptaan moralitas politik yang demokratis.¹⁴ Pengalaman ini tentu menjadi pelajaran sangat menarik bagi Indonesia di tengah masih kuatnya praktik demokrasi elite sebagaimana dijelaskan di atas.

Agenda *kedua* yang bisa memfasilitasi munculnya ruang bagi lahirnya tata kelola pemerintahan yang mengabdi kepada kepentingan publik adalah penguatan kapasitas pilar-pilar demokrasi, terutama masyarakat sipil, di suatu wilayah daerah. Pergerakan mereka harus menunjuk kepada satu tarikan nafas yang sama, yaitu peneguhan keadilan rakyat seutuhnya. Fragmentasi menjadi tantangan konkret bagi penyatuan semangat penguatan pilar-pilar demokrasi ini. Pasalnya, tidak satunya semangat dan agenda riil akan menjadi penyebab dari melemahnya kapasitas pilar-pilar demokrasi, dan itu merupakan pertanda awal bagi runtuhnya bangunan demokrasi. Sejarah membuktikan, bila satu kata bisa dicapai oleh pilar-pilar demokrasi seperti yudikatif, legislatif, partai politik, media massa, dan masyarakat sipil seperti dimaksud di atas, penguasa yang superkuat dan otoriter pun bisa tumbang. Jatuhnya Soeharto pada 1998 merupakan bukti konkretnya.¹⁵

Posisi masyarakat sipil, secara khusus, tidak bisa diremehkan baik dalam proses penegakan demokrasi maupun penjagaan orientasi dari praktik demokrasi dimaksud kepada kepentingan penciptaan kebijakan publik.¹⁶ Kebijakan dan praktik yang berindikasikan penyimpangan jabatan dan kewenangan politik publik bisa diminimalisir oleh besarnya kekuatan masyarakat sipil, apalagi jika masyarakat sipil dimaksud

¹⁴ Bresser-Pereira, "After The Elites," 18.

¹⁵ Analisis menarik mengenai jatuhnya Soeharto menyusul krisis politik yang terjadi bisa dijumpai di Stefan Eklöf, *Indonesian Polities in Crisis: The Long Fall of Soeharto 1996-1998* (Copenhagen, Denmark: Nordic Institute of Asian Studies/NIAS, 1999).

¹⁶ Lihat A.S. Hikam, "The State, Grassroots Politics and Civil Society" (Disertasi Doktoral, The University of Hawaii, Hawaii, 1994); idem., "Wacana Intelektual tentang Civil Society di Indonesia," *Paramadina* 1.2 (1999): 33-47; idem., *Demokrasi dan Civil Society* (Jakarta: LP3ES, 1996).

bersinergi dengan kekuatan media massa sebagai kontrol sosial. Oleh karena itu, masyarakat sipil perlu melakukan kontrol yang efektif dan kuat terhadap kekuasaan negara dan pemerintahan. Upaya ini bisa dilakukan jika simpul-simpul kekuatan masyarakat sipil melalui asosiasi-asosiasi yang mereka bentuk, seperti ormas, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan organisasi-organisasi profesi, dapat bergerak melakukan advokasi terhadap aspirasi dan kepentingan publik.

Kuatnya masyarakat sipil ini menjadi sangat penting untuk mengimbangi kekuatan yang besar dari institusi dan atau figur kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara langsung melalui mekanisme pemilukada. Karena ia dipilih langsung oleh rakyat, seorang gubernur atau bupati/walikota hasil pemilukada langsung akan bisa menggunakan wewenangnya yang besar itu untuk mengambil keputusan politik meskipun harus mendapatkan resistensi yang kuat dari kalangan parlemen. Dalam kondisi seperti ini, kekuatan masyarakat sipil menjadi sangat relevan untuk ditumbuhkan sebagai penyeimbang bagi besarnya kuasa politik yang dimiliki oleh kepala daerah yang dipilih secara langsung melalui proses pemilukada dimaksud.

Berdasarkan prinsip-prinsip atas agenda fasilitasi terhadap lahirnya ruang bagi terciptanya tata kelola pemerintahan yang mengabdi kepada kepentingan publik di atas, maka upaya untuk menuju demokrasi dengan kedaulatan sesungguhnya di tangan rakyat mempersyaratkan kuatnya masyarakat sipil. Dalam kerangka inilah, maka pada hematnya, sangat tidak produktif jika kekuatan-kekuatan masyarakat sipil, seperti pemuka ormas besar, seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama (NU),¹⁷ justru mendekat kepada simpul kekuasaan negara dengan melepaskan fungsinya sebagai pengontrol atas kekuatan negara itu. Apalagi, keterlibatan pemimpin-pemimpin simpul sosial keagamaan di masyarakat dalam sejumlah pemilukada harus mengorbankan bangunan kohesi sosial di titik akar rumput masyarakat.

¹⁷ Lebih lanjut mengenai analisis khusus atas NU sebagai kekuatan civil society, lihat Robin Bush, "Islam and Civil Society: The Case of Nahdlatul Ulama" (Dissertasi Doktoral, University of Washington, 2002).

Pengalaman Kabupaten Nganjuk, Jawa Timur, memberikan bukti menarik bahwa ternyata kekuatan masyarakat sipil yang direpresentasikan oleh organisasi masyarakat sipil (*civil society organisation*), terutama NU, justru tidak mampu menjaga posisinya sebagai kontrol terhadap pelaksanaan kewenangan politik, akan tetapi justru hanyut pada pertarungan politik melalui pemilukada. Pada pemilukada Kabupaten Nganjuk 2008, dua pimpinan Cabang NU di kabupaten dimaksud saat itu, yakni Ketua Tanfidziyah KH. Abdul Wahid Badrus dan Ketua Syuriah KH. Abdul Qodir, maju secara bersamaan sebagai calon wakil bupati untuk dua calon bupati yang berbeda. Kedua elite lokal NU ini bertarung dalam kontestasi politik pemilukada dimaksud, sehingga organisasi NU di kabupaten ini pun harus rela ditinggalkan oleh kedua pimpinan tertingginya, minimal selama rangkaian pemilukada dimaksud. Dengan kata lain, struktur NU sempat dilanda kekosongan selama proses penyelenggaraan pemilukada dimaksud. Singkatnya, pemilukada ternyata mampu menceraiberaikan kekuatan pemilik modal sosial besar, seperti pemuka NU.

(OTONOMI DAERAH DAN "PERSELINGKUHAN KEKUASAAN"

Pengalaman semasa Orde Baru, seperti disebutkan di atas, memberikan pelajaran menarik kepada masyarakat Indonesia untuk melakukan banyak perubahan dalam tatanan politik kepemerintahan. Selain penguatan demokrasi di level daerah melalui penyelenggaraan pemilukada, pengalaman politik dimaksud juga mendesakkan energi yang kuat bagi pentingnya reformasi birokrasi agar tata kelola kepemerintahan bisa berjalan lebih baik dari sebelumnya. Memang, secara khusus, reformasi birokrasi telah diupayakan di antaranya dengan menekankan penyelenggaraan tata kelola kepemerintahan yang efektif dan bersih dari praktik korupsi. Di lingkungan pemangku jabatan publik, mulai dari legislatif, eksekutif hingga yudikatif, kini upaya penegakan hukum juga mulai menyentuh pelaku-pelaku korupsi di dalamnya. Namun, yang dibutuhkan kini adalah upaya mendasar untuk memberantas praktik korupsi ke akar-akarnya.

Dalam kerangka berpikir di atas, maka deklarasi antikorupsi mestinya tidak saja berhenti pada level gubernur. Seperti diketahui,

menyambut Hari Antikorupsi Sedunia pada 9 Desember 2008, di Gedung Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Jakarta digelar ikrar antikorupsi yang diucapkan secara bersama-sama oleh para gubernur se-Indonesia. Dalam ikrar itu diucapkan pernyataan berikut: "Pada hari ini kami, mewakili anak bangsa Indonesia, menyatakan tidak akan melakukan perbuatan korupsi, menciptakan generasi muda antikorupsi, mengutuk segala bentuk perilaku korupsi, korupsi harus dihancurkan dan dimusnahkan dari bumi pertiwi, dan bertekad menjadikan Indonesia sebagai negeri yang bersih tanpa korupsi."¹⁸

Di era otonomi daerah, mestinya upaya untuk memberantas praktik korupsi selayaknya menggandeng, dan juga menyentuh, bupati dan walikota. Pasalnya, bupati dan walikota justeru memiliki peranan yang strategis untuk disertakan dalam gerakan antikorupsi. Bahkan, dalam skala tertentu, terdapat kecenderungan pemegang kekuasaan pemerintahan kabupaten dan kota mem-*by pass* (memangkas) otoritas politik-birokrasi gubernur. Pada titik paling ekstrem, bahkan, tidak jarang terjadi "pembangkangan politik-birokrasi" oleh bupati atau walikota kepada gubernur.

Maka, muncullah bupati dan walikota sebagai kekuatan baru di era otonomi daerah. Kondisi ini yang membedakan bupati-walikota era otonomi daerah dari era sentralistik zaman Soeharto. Di era sentralisme Orde Baru, meminjam perspektif R. William Liddle,¹⁹ pola dan struktur politik bisa digambarkan seperti piramida yang mengeruput ke atas (*steeply-ascending pyramid*) dengan titik puncaknya pada kekuasaan tunggal presiden. Persoalan politik ekonomi apapun berada dalam kontrol dan kekuasaan presiden, termasuk dalam kaitannya dengan korupsi. Di era Orde Baru, praktik culas korupsi ini bisa disimbolisasi dengan kekuasaan tunggal presiden. Terhadap buruknya rekam jejak korupsi negeri ini, tangan kita bisa segera ditudingkan kepada institusi presiden selaku pemegang kekuasaan tunggal.

¹⁸ *Kompas*, 10 Desember 2008.

¹⁹ R. William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesian Politics* (Sydney: Asian Studies Association of Australia and Allen & Unwin, 1996), 18.

Kini, di era otonomi daerah, kekuasaan politik tidak lagi seperti piramida yang notabene mengerucut ke atas. Kekuasaan telah terbagi-bagi, dengan bupati dan walikota sebagai pemegang kekuasaan daerah yang otonom. Kekuasaan pusat tidak lagi terlalu mendominasi daerah seperti masa silam. Dalam perspektif tata kelola kepemerintahan Indonesia yang direpresentasikan oleh kekuasaan pusat dan daerah seperti di atas, bupati dan walikota ibarat menjadi raja-raja kecil yang memiliki kekuasaan berlebih yang diberikan oleh raja besar (diraja). Dengan kekuasaan yang berlebih seperti ini, mereka bisa dengan mudah terpeleset atau memelesetkan diri ke dalam praktik cula-korupsi. Karena itu, korupsi di negeri ini tak lagi didominasi oleh pemegang kekuasaan di pusat. Pemegang kekuasaan daerah sudah mulai jamak yang terlibat dalam praktik lancung ini. Konkretnya, kalau dulu korupsi hanya dilakukan oleh kekuasaan pusat dengan presiden sebagai kendalinya, kini sudah merata ke daerah-daerah di antaranya dengan bupati atau walikota sebagai pendereknya.

Dalam kerangka penegakan hukum dan penanggulangan korupsi di daerah di atas, maka pemilukada merupakan momen politik yang rangkaian prosesnya membutuhkan belanja dana yang tidak kecil. Laporan penggunaan dana memang menjadi salah satu kewajiban yang harus dilakukan oleh para kontestan pemilukada kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) daerah. Namun demikian, sangat bisa diasumsikan bahwa penggalangan dan juga penggunaan dana dalam rangkaian pemilukada tersebut sangat bisa melampaui jumlah yang dilaporkan ke KPU.

Perihal asal dana merupakan sebuah persoalan rumit dalam kontestasi politik, termasuk dalam pemilukada. Relatif minimnya latar belakang finansial, termasuk juga *mode of production* seperti yang dijelaskan di atas, menambah rumitnya persoalan asal dana yang digunakan selama proses pemilukada. Dalam kondisi seperti ini, maka kongsi dengan pemilik modal finansial sangat mungkin dilakukan oleh para kontestan pemilukada dengan latar belakang finansial yang terbatas bersama partai pengusungnya. Justru kongsi inilah yang bisa mengkhawatirkan jika tidak terkontrol. Pasalnya, akan ada "perselingkuhan kekuasaan" di balik meja jika kontrol publik melemah. Sebagai akibatnya, korupsi dan penyalahgunaan

wewenang menjadi jamak terjadi. Lemahnya kontrol publik semakin membuat praktik culas ini membesar sebagai akibat dari terjadinya "perselingkuhan kekuasaan" dimaksud.

Ada tiga penyebab besar mengapa "perselingkuhan kekuasaan" di atas sangat mungkin terjadi. Pertama, partai politik di Indonesia belum mampu mempresentasikan dirinya sebagai partai yang modern. Salah satu indikator partai politik modern adalah kemandirian dalam mengelola setiap aktivitasnya tanpa harus disertai dengan keharusan untuk menjalin kongsi politik dengan pemilik modal. Kongsi memang bukan sesuatu yang sama sekali nihil dari partai modern, namun hal tersebut bukan menjadi satu-satunya peletak sumber dana. Pasalnya, ketidakmandirian dalam pengelolaan aktivitas politik dan sumber dana menyebabkan munculnya ketergantungan yang besar kepada kekuatan eksternal. Selain bahwa upaya untuk keluar dari ketergantungan ini cenderung sulit, ketidakmandirian dimaksud akan sama artinya dengan kegagalan untuk mencapai kedewasaan politik yang dibuktikan dengan kemandirian bergerak. Teori saling berketergantungan (*interdependence*) atau otonomi relatif (*relative autonomy*), seperti yang dikemukakan oleh Richard Robison,²⁰ memang menarik untuk melihat munculnya kongsi antara kekuatan politik dan kekuatan finansial, namun kebergantungan tetap saja tidak produktif bagi pendewasaan partai politik karena yang ada di dalamnya bukan otonomi yang diperluas, melainkan otonomi yang dibatasi oleh kepentingan kekuatan eksternal.

Kedua, ketidakmandirian partai politik dalam hal pendanaan diri di atas bergerak seiring dengan tingkat kepercayaan politik masyarakat kepada partai politik. Mobilisasi sumber dana akan tidak maksimal jika tidak ada kepercayaan politik yang diberikan oleh masyarakat. Partai politik akan bisa melakukan penggalangan dana dari masyarakat secara maksimal jika terdapat kepercayaan politik oleh

²⁰ Lihat Richard Robison, "Capitalism and the Bureaucratic State in Indonesia, 1965-1975" (Disertasi Doktoral, University of Sydney, Australia, 1977); idem., *Indonesia: The Rise of Capital* (Sydney; London: Allen & Unwin, 1986). Bandingkan juga dengan Eric Hiariej, "Historical Materialism and the Politics of the Fall of Soeharto" (Tesis Magister [M.Phil], School of Social Science, Faculty of Arts, The Australian National University, Canberra, 2003), khususnya Bab I.

masyarakat itu sendiri. Rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat kepada partai politik ini disebabkan karena tingginya tingkat pragmatisme politik daripada idealisme. Kuasa politik yang dimiliki oleh partai politik cenderung dianggap oleh masyarakat dimainkan hanya untuk kepentingan akumulasi kekuasaan sektoral semata tanpa adanya komitmen yang kuat untuk mendorong terciptanya kebaikan bersama bagi masyarakat luas. Apalagi, politik dagang sapi hampir kerap menjadi bagian dari aktivitas transaksional yang mengiringi setiap momen pertarungan politik oleh hampir semua partai politik. Akibatnya, muncullah apatisme masyarakat kepada partai politik pada satu sisi, dan sebagai lanjutannya rendahnya partisipasi mereka terhadap kebutuhan partai di sisi lainnya. Oleh karena itu, rendahnya tingkat kepercayaan politik masyarakat identik dengan kegagalan partai politik untuk menjadi partai modern.

Ketiga, partai politik belum mampu mempertunjukkan diri sebagai partai kader. Sebaliknya, banyak partai politik yang dikembangkan atas dasar garis genealogis (keturunan biologis) atau popularitas instan. Padahal, partai modern mempersyaratkan adanya sistem pengkaderan yang efektif. Dengan sistem pengkaderan yang demikian, partai mampu mempersiapkan kader yang tercipta melalui proses pendadaran internal di partai dimaksud. Melalui sistem pengkaderan seperti ini, maka partai tidak digerakkan oleh dan melalui figur-figur dengan popularitas instan, melainkan oleh dan melalui kader yang proses pembentukan karakter politiknya sistematis dan terstruktur. Sistem pengkaderan seperti ini penting diteguhkan oleh partai politik, disamping untuk menciptakan kader yang baik, juga untuk memaparkan program politik yang berorientasi jauh ke depan, bukan sesaat. Dengan begitu, popularitas partai bisa dibangun dari program kerjanya yang baik serta kader-kadernya yang terlatih sebagai agensi politik yang profesional.

PENUTUP

Demokrasi pada hakekatnya merupakan peta jalan politik menuju kuatnya kedaulatan rakyat secara sepenuhnya. Namun demikian, tantangan pertama akan segera muncul jika demokrasi hanya berhenti

pada sekadar proses peningkatan partisipasi publik melalui media kontestasi politik, termasuk pemilukada pada level pemerintahan di daerah. Tantangan ini muncul karena jika berhenti pada sekadar proses peningkatan partisipasi publik seperti ini, demokrasi tidak lebih dari sekadar prosedur, dan bukan esensi. Padahal demokrasi prosedural tidak serta merta bergerak menuju demokrasi esensial. Oleh karena itu, perhatian besar harus diberikan kepada upaya untuk menggerakkan praktik demokrasi agar tidak berhenti sebagai sebuah prosedur belaka, akan tetapi juga mengembangkan esensi dasar dari demokrasi itu sendiri. Salah satu indikator penting dari esensi dasar demokrasi adalah menguatnya kedaulatan rakyat yang dibuktikan dengan terepresentasikannya kepentingan mereka secara umum dalam setiap pengambilan kebijakan publik dan produk yang dihasilkan. Kegagalan untuk merepresentasikan kepentingan rakyat akan mengancam demokrasi tidak saja hanya sebagai prosedur, akan tetapi juga menyebabkan munculnya praktik demokrasi elite.

Selain terancam sekadar sebagai prosedur yang dibarengi dengan menguatnya praktik demokrasi elite, demokrasi juga akan dihadapkan pada tantangan menguatnya praktik perselingkuhan kekuasaan politik di tingkat elite, antara pemilik modal sosial yang kerap menjadi bagian dari kontestan politik dan pemilik modal finansial. Perselingkuhan politik ini semakin memperparah penguatan demokrasi elite pada satu sisi dan demokrasi prosedural di sisi lain. Bila tidak mendapat perhatian yang seksama, praktik perselingkuhan politik seperti dimaksud akan semakin menjauhkan layanan publik dari orientasi kepada kepentingan masyarakat. Tentu saja, kondisi seperti ini mengancam pula semangat otonomi daerah yang disemai sebagai jawaban politik terhadap pengalaman pahit yang dirasakan oleh masyarakat semasa mereka berada di bawah rezim otoriter Orde Baru.

Di tengah kecenderungan politik seperti di atas, maka penguatan masyarakat sipil menjadi isu sentral dalam hal ini. Kekuatan masyarakat sipil diharapkan mampu memainkan peran aktifnya untuk menjadi penyeimbang dari kekuatan elite politik yang lebih cenderung kepada demokrasi elite, dan sekaligus kontrol atas praktik demokrasi agar mampu mencapai dan mengembangkan esensi dasarnya sebagai

instrumen untuk terwujudnya kedaulatan rakyat sepenuhnya melalui representasi dan implementasi kepentingan mereka dalam kebijakan publik beserta produk yang dihasilkan. Oleh karena itu, merapatnya kekuatan masyarakat sipil ke simpul-simpul kekuasaan politik akan segera memberikan tantangan baru kepada upaya untuk mewujudkan demokrasi masyarakat sipil. Pasalnya, kecenderungan seperti ini justeru bisa mengancam fungsi kontrol yang dimiliki masyarakat sipil kepada elite politik yang memangku jabatan publik.

Jaringan Produksi Global dan Dampaknya terhadap *Industrial Upgrade* di Indonesia^{1*}

Widdi Mugijayani, Pratiwi Kartika dan Fajar B. Hirawan

Jaringan produksi global (Global Production Network/GPN) mempunyai peranan yang penting, baik untuk perbaikan perekonomian negara-negara yang terlibat maupun dalam proses integrasi negara-negara di Asia Timur. Semakin berkembangnya jaringan produksi global juga memberikan kesempatan kepada sektor industri untuk melakukan upgrade melalui linkage yang dihasilkan dari inisiatif kerja sama ini. Penelitian ini mengkaji mekanisme dari jaringan produksi yang mengarah pada industrial upgrade dan inovasi melalui spillover teknologi. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan metode survei dan studi kasus. Survei dilakukan terhadap industri yang bergerak di bidang manufaktur, sementara studi kasus dilakukan terhadap industri otomotif yang proses jaringan produksi globalnya relatif sudah berjalan dengan baik. Kedua metode tersebut dilakukan untuk mendapatkan gambaran yang lebih komprehensif dan mendalam. Hasil dari penelitian ini menjelaskan beberapa penemuan-penemuan yang cukup menarik bahwa dalam industri otomotif, keterlibatan perusahaan atau investor Jepang memegang peran yang sangat penting dalam pengembangan industri otomotif dan dalam pembelajaran teknologi bagi para engineer Indonesia. Keberadaan perusahaan multinasional yang mempunyai otoritas untuk mengalokasikan aktivitas masing-masing negara menjadi motivasi Indonesia untuk dapat memperbaiki infrastruktur dan kawasan industri sehingga dapat menarik minat perusahaan multinasional untuk mengalokasikan aktivitas nilai tambah yang lebih tinggi lagi di Indonesia.

* Studi ini diambil dari laporan penelitian CSIS berjudul "Research Report of a Firm-Level Survey on Production and Science & Technology Linkages" dan "Production Linkages and Industrial Upgrading: Case Study of Indonesia's automotive industry" yang disponsori ERIA, IDE-Jetro, November 2009 – Januari 2010.

PENDAHULUAN

Survei ini meneliti mekanisme dari jaringan bisnis yang menyebabkan *business upgrade* dan inovasi. Hasil survei menunjukkan beberapa temuan yang menarik dan berguna, terutama yang terkait dengan *upgrade* yang telah dilakukan perusahaan-perusahaan tersebut, sumber *upgrade* dan kekuatan-kekuatan pengendalinya. Beberapa temuan dari survei ini antara lain: *industrial upgrade* yang telah dilakukan hanya terbatas sampai batas tertentu, terutama dalam perbaikan proses produksi untuk meningkatkan efisiensi dan kapasitas produksi; sumber utama *industrial upgrade* berasal dari internal perusahaan, sementara peran agen-agen ekonomi lainnya seperti pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan konsultan sangat minim; serta perbaikan bisnis yang terjadi dipengaruhi oleh iklim bisnis yang semakin baik beberapa tahun belakangan ini.

Survei ini meliputi 183 perusahaan di wilayah Jabodetabek dengan jumlah karyawan lebih dari 20 orang, hal ini sesuai dengan klasifikasi industri menengah dan besar Biro Pusat Statistik (BPS). Sekitar 45 persen dari responden mempunyai karyawan berkisar antara 20-49 orang, sementara hanya 9 persen responden yang memiliki jumlah pekerja lebih dari 2000 orang. Hal ini sesuai dengan kenyataan bahwa sebagian besar perusahaan di Indonesia adalah perusahaan kecil dan menengah (UKM). Sebagian besar dari perusahaan yang disurvei dimiliki secara lokal dan sisanya merupakan perusahaan multinasional (MNC) dan patungan (*Joint Venture/JV*). Dalam kasus MNC dan JV, lebih dari sepertiga dari para investor asing merupakan investor Jepang, diikuti oleh Eropa dan Singapura. Dalam hal kegiatan usaha utama responden, mayoritas responden merupakan industri makanan dan minuman (31 persen); tekstil (27 persen); kertas & barang dari kertas cetak (20 persen); dan pakaian jadi & kulit (19 persen). Sementara studi kasus yang dilakukan meliputi dua asosiasi bisnis, tujuh perusahaan komponen otomotif serta satu perusahaan pembuat mobil.

Studi kasus dan survei menghasilkan beberapa rekomendasi kebijakan untuk lebih memperbaiki kondisi perindustrian di Indonesia. Pentingnya integrasi global dengan membuka pasar nasional dapat menjadi cara bagi perusahaan untuk menjajaki target pasar yang ba-

ru. Selama ini para responden telah melakukan beberapa usaha *upgrade* dan memproduksi produk baru tapi hanya untuk pasar yang ada. Untuk itu, perlu dilakukannya promosi kemampuan perusahaan untuk menangkap peluang yang dihasilkan dari integrasi ini, serta Indonesia harus dapat menarik minat perusahaan multinasional untuk mengalokasikan aktivitas nilai tambah yang tinggi.

Studi sebelumnya yang dilakukan oleh Dunning (1993) menunjukkan bukti dari *spillover* teknologi yang dibawa oleh investasi langsung asing. Lebih khusus lagi, Ernst (2004) berpendapat bahwa hubungan melalui keterlibatan dalam jaringan produksi global (GPN) merangsang inovasi dalam perusahaan yang terlibat dalam jejaring itu. Sebuah survei dari 150 perusahaan manufaktur yang dilakukan pada 2009 oleh Narjoko (2009) juga menemukan bahwa perusahaan yang memiliki hubungan internasional melalui kepemilikan asing telah lebih berhasil dalam meningkatkan industri dari perusahaan domestik yang dimiliki. Sementara Irawati (2008) berfokus pada transfer pengetahuan sebagai hasil dari klaster industri otomotif Indonesia dengan menggunakan Toyota dan Honda sebagai studi kasus. Penelitian ini menguji data pendukung tentang keterlibatan Indonesia dalam jaringan produksi otomotif global, dari dampak keterlibatan tersebut adalah terjadinya *spillover* teknologi dan inovasi yang dilakukan oleh perusahaan Indonesia. Sebagai kelanjutan dari studi-studi tersebut, penelitian ini mencoba untuk menemukan bukti bahwa hubungan tersebut juga berlaku di industri otomotif Indonesia.

Tulisan ini terdiri dari empat bagian: pada bagian pertama membahas mengenai konsep *value chain*. Bagian kedua membahas mengenai *industrial upgrade* dan inovasi serta hasil survei perusahaan manufaktur. Bagian ketiga gambaran mengenai kondisi terkini industri otomotif Indonesia, terkait mengenai aktivitas-aktivitas yang dilakukan, *upgrade*, *linkage* dan prospeknya ke depan. Sedangkan pada bagian keempat diulas implikasi kebijakan dari temuan-temuan survei dan studi kasus ini.

VALUE CHAIN

Meskipun konsep *value chain* dikembangkan kembali pada tahun 1980, namun konsep ini masih merupakan konsep yang pen-

ting dalam ekonomi industri dan dalam literatur studi bisnis. Porter memprakarsai konsep *value chain* yang mirip dengan konsep *production network* dalam literatur pembangunan ekonomi. *Value chain* dapat meliputi perusahaan lokal, regional dan juga perekonomian secara global. Struktur dan dinamika pasar merupakan faktor penting karena dapat mempengaruhi kemungkinan inovasi perusahaan-perusahaan tersebut.

Dalam hal proses *value chain* dalam sistem inovasi, gambar 1 menggambarkan jenis fungsi *value chain* – fungsi rantai primer dan sekunder - yang mendorong inovasi (UNESCAP,2008). *Value chain* primer mengacu pada kegiatan utama dalam perusahaan, sementara nilai fungsi sekunder mengacu pada aktivitas yang tidak menciptakan nilai secara langsung tetapi mendukung fungsi nilai primer. Pasar, pemerintah, industri, universitas dan masyarakat merupakan elemen dari rantai ini dan kegiatan interaksi mereka sebagian besar tentang uang, sumber daya manusia, informasi dan teknologi, antara satu dengan lainnya. Interaksi aktor-aktor tersebut sementara itu akan membentuk beberapa macam jaringan. Jaringan tersebut dapat terbuka atau tertutup serta lokal ataupun global, dan dapat terbentuk antara pengguna dan produsen (UNESCAP, 2008). Perusahaan-perusahaan multinasional sering memandu suatu jaringan dalam perekonomian global. Mereka mendistribusikan unit-unit produksi dan penelitian dan pengembangan (R&D) untuk lokasi-lokasi yang berprospek dan mengkoordinasikan proses *value chain* global untuk mencapai tujuan-tujuan bisnis mereka.

Grafik *Happy Face* di bawah ini menggambarkan nilai yang diciptakan oleh masing-masing tahap dalam suatu kegiatan perusahaan. Grafik menunjukkan bahwa pembuatan (*manufacturing*) dan perakitan (*assembly*) menciptakan nilai tambah terendah dibandingkan dengan kegiatan lain di dalam proses nilai tambah. Oleh karena itu, untuk menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi, perusahaan bisa bergeser ke kiri, yaitu standardisasi, inovasi, R & D dan desain, atau pergeseran ke kanan, yaitu logistik, pemasaran dan merek. Alternatif lain untuk menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi untuk bergerak ke atas yaitu untuk meningkatkan teknologi manufaktur perusahaan tersebut. Dengan demikian, perekonomian bisa memposisikan diri menjadi R

Gambar 1. Jenis dan fungsi Value Chain



& D/pusat inovasi atau produk dengan nilai-tambah tinggi dan pusat layanan atau pusat logistik global.

Gambar 2. Grafik Happy Face



INDUSTRIAL UPGRADE DAN INOVASI

Untuk menciptakan nilai tambah yang lebih tinggi, perusahaan harus berusaha untuk mencapai *industrial upgrade* dan/atau inovasi di tingkat manapun. Banyak studi telah menguraikan mengenai *industrial*

upgrade dan inovasi. Cakupan *upgrade* termasuk pengenalan produk baru, kemampuan yang lebih tinggi dalam desain dan pengembangan, dan sistem proses bisnis yang lebih baik dan lebih terintegrasi (Aswicahyono et al., 2009). *Upgrade* ini terkait dengan inovasi. *Upgrade* yang melibatkan inovasi proses, produk dan organisasi merupakan kondisi yang diperlukan untuk memelihara atau meningkatkan daya saing. Jadi, *upgrade* juga dapat didefinisikan sebagai kegiatan inovasi untuk meningkatkan nilai tambah. Perusahaan dapat mencapai kondisi ini dengan berbagai cara, misalnya, dengan memasukkan nilai pasar unit yang lebih tinggi, dengan memasukkan sektor baru atau dengan melakukan fungsi produktif (atau jasa) baru (Giulani et al., 2003).

Ada empat jenis *upgrade* yang secara efektif menggambarkan pekerjaan-pekerjaan perusahaan di dalam rantai nilai, yaitu: *upgrade* proses, *upgrade* produk, *upgrade* fungsional dan *upgrade* lintas sektoral (Humphrey dan Schmitz 2000 dikutip dari Giulani et al., 2003). *Upgrade* proses adalah suatu jenis dari *upgrade* yang mentransformasikan *input* menjadi *output* yang lebih efisien melalui reorganisasi sistem produksi atau memperkenalkan teknologi superior. *Upgrade* produk bergerak ke lini produk yang lebih canggih dalam hal peningkatan nilai unit. *Upgrade* fungsional mendapatkan fungsi baru dan superior dalam rantai seperti desain atau pemasaran atau meninggalkan nilai tambah yang rendah dan memfungsikannya untuk berfokus pada kegiatan yang menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi. Sementara itu, *upgrade* lintas sektoral menerapkan kompetensi yang diperoleh dari fungsi tertentu untuk pindah ke sektor baru (Giulani et al., 2003).

Dalam hal inovasi, Huiping et al. (2008) menyatakan terdapat empat karakteristik inovasi teknologi. *Pertama*, inovasi teknologi merangsang inovasi pasar untuk melakukan dan mengubah struktur penawaran dan permintaan. Inovasi teknologi menciptakan permintaan baru untuk meningkatkan struktur industri. Hal ini juga dapat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, perkembangan industri dan peningkatan standar hidup masyarakat. *Kedua*, inovasi teknologi memerlukan inovasi kelembagaan untuk mencapai penyesuaian kebijakan. Manfaat dari inovasi teknologi yang diperoleh melalui penerapan dan penyebaran teknologi dan efisiensi operasi teknologi yang menentukan efektivitas dari mekanisme insentif (Huiping et al., 2008).

Ketiga, suatu luapan dan penyebaran teknologi inovatif mendorong transfer kepentingan komparatif. Ketika sebuah teknologi inovatif sedang luas diperdagangkan, pasti akan disertai dengan suatu *spillover* inovasi dan transfer kepentingan komparatif. Keempat, inovasi teknologi meningkatkan daya saing inti perusahaan dalam industri. Inovasi teknologi sangat bergantung pada kualitas dan kondisi perusahaan-perusahaan dan efek akhirnya melalui peningkatan daya saing inti perusahaan dalam industri. Oleh karena itu, inovasi produk dapat mengembangkan produk-produk baru, meningkatkan produk yang ada, dan mengoptimalkan berbagai macam struktur produk. Sementara itu, inovasi proses dapat meningkatkan kualitas, meningkatkan konten teknis dan nilai tambah serta mengoptimalkan struktur produk (Huiping et al., 2008).

Meskipun GPN telah diaplikasikan di sebagian industri di Indonesia, namun responden dalam survei ini memiliki *global linkage* yang sangat terbatas. Ini karena, dalam hal target pasar, sebagian besar responden mengkonsentrasi penjualan mereka di pasar lokal. Hanya kurang dari 5 persen dari total perusahaan sangat berkonsentrasi penjualan mereka di pasar ekspor. Seperti yang diperkirakan, sebagian besar responden mulai ekspor sejak tahun 1980 ketika negeri ini mulai era liberalisasi perdagangan. Namun, sejak tahun 2006, jumlah eksportir sudah mulai menurun mungkin karena krisis keuangan global. Sementara itu, dalam hal sumber input, input responden sebagian besar berasal dari Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi). Hal ini juga dapat menunjukkan industri yang saling terkait di dalam wilayah itu. Untuk importir input, sebagian besar responden mulai impor pada tahun 1980-1985 dan 2000-2005 karena sebagian besar responden kami dirikan di kedua periode tersebut.

Dalam hal *upgrade* proses, sekitar 80 persen dari responden melaporkan peningkatan proses mereka melalui perbaikan mesin, peralatan atau fasilitas yang ada, dan 60 persen responden membeli mesin, peralatan atau fasilitas baru dan memperkenalkan teknologi metode produksi baru. Hal ini mungkin terkait dengan batasan anggaran perusahaan. Namun demikian, ada perspektif yang berbeda pada *upgrade* proses di antara responden karena parameter yang tidak

jelas, misalnya modifikasi kecil untuk perusahaan kecil diasumsikan sebagai *upgrade* proses, sedangkan perusahaan-perusahaan besar tidak berasumsi hal itu sebagai *upgrade* proses.

Lebih dari 80 persen responden menyatakan bahwa mereka telah meningkatkan kualitas barang-barang mereka dan produksinya, fleksibilitas produksi atau penyediaan jasa dan memenuhi persyaratan peraturan produk. Selain itu, sebagian besar perusahaan menjawab bahwa mereka telah meningkatkan sistem manajerial dalam hal kontrol kualitas, kontrol produksi dan manajemen dan manajemen kontrol biaya, tetapi hanya kurang dari 50 persen responden yang menerapkan standar internasional dan pengadaan internasional, ini mungkin menunjukkan bahwa responden mempunyai *global linkage* yang kurang.

Dalam tiga tahun terakhir, sebagian besar responden merasa persaingan yang semakin ketat di antara mereka, hal ini terjadi mungkin karena peningkatan jumlah perusahaan dalam negeri dan dampak persaingan dengan negara-negara lain seperti China. Di sisi lain, 52 persen dari responden menyatakan bahwa kenaikan penjualan hal ini karena Indonesia memiliki pasar domestik yang kuat. Berdasarkan data Biro Pusat Statistik, lebih dari 50 persen dari PDB ditanggung oleh konsumsi.

Teknologi baru dan informasi untuk meningkatkan bisnis dan inovasi dapat mendukung perusahaan untuk memperluas bisnis mereka dan mencapai efisiensi produksi, tapi sebagian besar perusahaan-perusahaan memiliki akses informasi yang sangat terbatas, terutama akses terhadap teknologi baru dari luar negeri. Berdasarkan survei, sumber utama pengetahuan dan teknologi baru berasal dari internal perusahaan dan perusahaan lokal lainnya. Hal ini karena kebanyakan mereka adalah perusahaan kecil dan menengah. Merekrut personel pada pertengahan karirnya tampaknya cara yang paling sering responden lakukan untuk meningkatkan manajemen dan teknologi. Sementara itu, sekitar 36 persen responden mendapatkan informasi dan teknologi baru dari partisipasi dalam konferensi, pameran dagang, dan pameran lainnya.

Dalam hal bantuan teknis, karena sebagian besar responden merupakan Usaha Kecil dan Menengah (UKM), pemerintah dan

organisasi perdagangan/industri memainkan peranan penting. Namun dukungan dari pemerintah, organisasi perdagangan/industri, organisasi masyarakat seperti LSM dan organisasi nirlaba dan universitas masih perlu ditingkatkan secara signifikan, terutama di segi anggaran, akses informasi dan proses birokrasi.

Temuan lainnya adalah bahwa sebagian besar dari responden belum memiliki kemampuan khusus dan strategi dalam meningkatkan teknologi dan inovasi. Ini dapat dijelaskan dari hasil survei pada responden mengenai kegiatan penelitian dan pengembangan (R&D), kesadaran tentang hak kekayaan intelektual (HKI), kemampuan teknis dari responden, dan inovasi mereka untuk mencari pelanggan dan pemasok baru. Tentang hak atas kekayaan intelektual, 53 persen responden menyatakan memegang hak paten, 26 persen lainnya memegang hak *utility model*, dan 33 persen mempunyai hak atas perangkat lunak. Untuk responden yang telah memegang hak, umumnya, mereka telah memperoleh itu sejak pra-2000.

Mengenai kegiatan R&D, sebagian besar responden tidak memiliki kegiatan R&D untuk tujuan bisnis mereka. Untuk responden yang telah memulai kegiatan R&D (41 persen), sebagian besar menjalankannya sejak 2000-2004 (13,66 persen). Jumlah responden yang memulai kegiatan R&D di 1990-1999 cukup rendah karena dalam periode itu, Indonesia terpengaruh oleh krisis ekonomi yang mengakibatkan kinerja yang buruk pada iklim bisnis. Masalah utama responden untuk memulai kegiatan R&D adalah terbatasnya industri pendukung R&D, mahalnya jasa pendukung R&D, dan tidak cukup didapatkannya hak kekayaan intelektual (ERIA, 2009). Situasi ini mulai menunjukkan kemajuan sejak tahun 2000, dimana Indonesia memasuki tahap pemulihian ekonomi dan itu menjadi momentum yang sempurna bagi perusahaan untuk mulai melakukan yang dilengkapi dengan kegiatan R&D.

Sehubungan dengan kemampuan teknis dari perusahaan yang disurvei, hasilnya adalah seperti yang diharapkan. Sekitar 50 persen dari manajemen puncak responden memiliki kualifikasi sarjana dan 50 persennya merupakan lulusan jurusan teknik. Manajemen puncak biasanya akan dipromosikan tanpa mempertimbangkan kinerja mereka atau prestasi. Dari 183 perusahaan, ada sekitar 63 perusahaan (34

persen dari total responden) yang manajemen puncaknya dipromosikan melalui jalur bisnis keluarga dan 64 perusahaan (35 persen) dipromosikan karena mereka adalah pendiri perusahaan. Hanya 14 perusahaan (8 persen) yang manajemen puncaknya dipromosikan dengan cara promosi internal. Selain itu, hanya 21 persen responden memiliki buruh sekitar 8-10 persen yang lulusan SMA atau lebih tinggi. Sementara itu, hanya 7 persen dari responden memiliki 8-10 persen *engineer* yang merupakan sarjana teknik atau lebih tinggi. Berdasarkan kondisi tersebut, perusahaan yang disurvei masih memerlukan perjalanan yang panjang untuk bisa menerima *spillover* teknologi. Hal ini wajar karena sebagian besar responden tergolong sebagai UKM.

Dalam rangka mencari pelanggan atau pemasok baru, sebagian besar responden menemukannya melalui jaringan pelanggan yang ada (90 persen) dan pemasok yang ada (75 persen). Kondisi ini menegaskan pentingnya jaringan sosial yang dapat memfasilitasi pengetahuan yang tidak dapat dikatakan (*tacit knowledge*) untuk berkembang dan ditransfer di antara perusahaan-perusahaan dalam klaster yang masing-masing anggotanya turut berkontribusi terhadap pengembangan pengetahuan dan inovasi teknologi (Yeung, 2008). Cara kedua yang biasanya digunakan oleh responden adalah melalui kontak dari pelanggan potensial (73 persen) dan calon pemasok (65 persen). Cara lain adalah melalui pengenalan pembeli atau perusahaan perdagangan (68 persen), pameran dagang, pameran, perjalanan bisnis yang diselenggarakan oleh asosiasi bisnis atau lembaga-lembaga publik (56 persen), dan situs internet (45,9 persen). Alasan mengapa responden cenderung memiliki prioritas rendah dalam mencari pelanggan atau pemasok baru mungkin disebabkan oleh kurangnya pengetahuan responden tentang dunia maya untuk menjalankan atau memperluas bisnis mereka.

AKTIVITAS INDUSTRI OTOMOTIF DI INDONESIA DAN PROSPEKNYA

Secara umum, kegiatan utama perusahaan otomotif Indonesia adalah perakitan, baik barang setengah jadi maupun barang jadi se-

perti *autoparts*, mobil dan sepeda motor. Teknologi yang digunakan kebanyakan berasal dari Jepang yang diperoleh melalui pembagian kepemilikan perusahaan dengan perusahaan Jepang berteknologi maju, pembelian lisensi dan mesin-mesin dari perusahaan-perusahaan asing, dan terlibat sebagai pemasok perusahaan-perusahaan besar dan padat teknologi. Mayoritas *input* dari perusahaan-perusahaan Indonesia adalah bagian CKD² yang diimpor. Dengan demikian, perusahaan-perusahaan mobil/sepeda motor hanya merakit bagian CKD menjadi barang jadi yang siap untuk dipasarkan kepada konsumen. Demikian juga, hampir semua pembuat *autoparts* hanya merakit *input* dengan teknologi yang dibeli/disediakan oleh konsumen untuk produk yang akan dipasok ke konsumen tersebut. Kegiatan semacam ini tampaknya menjadi sifat dari produsen otomotif Indonesia.

Sementara itu, peran produsen lokal cukup signifikan untuk melayani pasar domestik. Perusahaan pembuat *autoparts* memproduksi komponen kendaraan bermotor yang banyak dijual di Indonesia. Demikian pula, perakit barang akhir yang memproduksi mobil dan sepeda motor memiliki pangsa pasar yang cukup besar di dalam negeri. Non-sedan 4x2³ adalah jenis kendaraan yang menguasai pangsa pasar sekitar 70 persen dari total penjualan mobil. Kandungan lokal dari jenis mobil ini juga sekitar 70 persen. Fakta ini mungkin menunjukkan eksistensi dari industri otomotif lokal. Selain itu, baru-baru ini Daihatsu baru saja memperluas investasinya di Indonesia, menjadikan Indonesia sebagai basis produksi terbesar kedua setelah Jepang. Mengingat informasi dan fakta bahwa semua mobil yang diproduksi di bawah merek asing, sepertinya dapat dikatakan bahwa industri otomotif Indonesia telah berpartisipasi dalam GPN sampai dengan batas tertentu.

² CKD (*Completely knocked-down*) adalah bagian barang yang telah sepenuhnya dibongkar (seperti mobil, sepeda, atau perabot) yang diperlukan untuk dirakit oleh produsen akhir. Barang dikapalkan dalam bentuk CKD untuk mengurangi biaya angkutan yang dihitung atas dasar ruang yang ditempati oleh barang tersebut.

³ Non Sedan 4x2 termasuk MPV (*Multi Purpose Vehicle*) adalah kendaraan banyak penumpang berdasarkan *platform* mobil dengan ruang interior maksimal, biasanya digunakan oleh keluarga dan berbagai ukuran dari mobil kompak sampai dengan mobil dengan dimensi hampir seperti van, *City Car* dan SUV 4x2.

Sementara di pasar dunia, ekspor *autoparts* Indonesia rata-rata tumbuh dengan baik sebesar 22 persen per tahun untuk periode 2002-2007 (Tabel 1). Kontribusi terbesar dari nilai total ekspor *autoparts*, yaitu komponen kendaraan bermotor. Namun, data menunjukkan bahwa ekspor komponen kendaraan bermotor menurun sekitar 13 persen per tahun selama periode tersebut. Produk yang tumbuh sangat cepat selama periode yang diteliti adalah *gearbox*. Menurut Narjoko (2008), ekspor *gearbox* semestinya bisa lebih tinggi lagi karena porsi produk ini dalam ekspor global tumbuh jauh lebih tinggi daripada porsinya dalam total ekspor Indonesia, untuk periode 2002-2007.

Tabel 1. Kinerja ekspor suku cadang otomotif utama Indonesia, rata-rata untuk periode 2002-2007

Kode HS	Komoditas	Nilai (Dalam Juta Dolar Amerika)		Pertumbuhan Per Tahun (%), rata-rata pada 2002-07	Pangsa ekspor produk utama terhadap keseluruhan (%), rata-rata pada 2002-2007
		2002	2007		
	Seluruh suku cadang otomotif	352,7	1160,5	22,1	100,0
	Suku cadang utama	261,9	724,0	20,2	72,9
870899	Suku cadang kendaraan bermotor	141,7	213,0	-12,8	31,1
870870	Roda, suku cadang dan aksesoris untuk kendaraan bermotor	55,7	213,0	2,5	17,0
871419	Suku cadang sepeda motor	45,7	73,4	-6,2	11,8
870840	Kotak roda gigi untuk kendaraan bermotor, termasuk suku cadang kotak roda gigi	0,6	210,0	73,9	11,5
851190	Suku cadang untuk penyalaan elektrik atau peralatan starter	18,2	14,6	-22,7	2,9

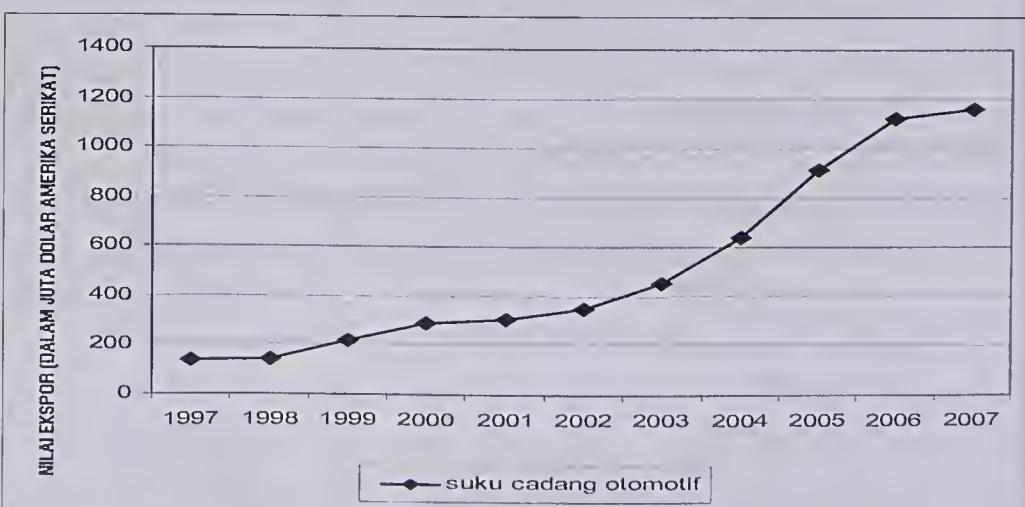
Catatan: 1. Seluruh suku cadang otomotif ditetapkan sebagai satu kelompok yang terdiri dari 36 produk suku cadang otomotif, ditetapkan pada level enam-digit dari Kode HS. Daftar dan penjelasan produk-produk ini terdapat pada lampiran 2a.

2. Suku cadang otomotif utama ditetapkan sebagai satu kelompok yang terdiri dari 5 produk suku cadang otomotif unggulan Indonesia oleh pangsa ekspornya dalam total ekspor suku cadang otomotif Indonesia. Ekspor kelima produk unggulan tersebut adalah sebesar 70% dari total ekspor suku cadang otomotif Indonesia. Kelima produk unggulan tersebut dijelaskan dalam Lampiran 2a.

Sumber: Narjoko, 2008.

Gambar 3 mengilustrasikan peningkatan ekspor *autoparts* Indonesia yang cepat sejak tahun 2003, kemudian ekspor mulai stagnan dan sedikit turun pada tahun 2005. Angka ini konsisten dengan data jumlah perusahaan *autoparts* yang meningkat dua kali lipat selama periode 1995-2007 (Tabel 2). Industri *autoparts* Indonesia relatif kompetitif di wilayah Asia Tenggara. Tabel 3 menunjukkan bahwa *revealed comparative advantage* (RCA) produk Indonesia meningkat selama 2000-2007 dan relatif lebih tinggi dari Malaysia, Filipina dan Thailand pada tahun 2007. Hal ini konsisten dengan data porsi ekspor tahun 2007 relatif terhadap data tahun 2000, yang menunjukkan lebih dari dua kali lipat peningkatan porsi ekspor *autoparts* Indonesia di dunia. Semua ini memperkuat gagasan keterlibatan Indonesia dalam jaringan produksi otomotif dunia.

Gambar 3. Pertumbuhan ekspor suku cadang Indonesia, 1997-2007



Sumber: Global Trade Atlas

Sumber: Narjoko, 2008.

Tabel 1. Jumlah perusahaan manufaktur di Indonesia, 1995 dan 2007

	Bodi kendaraan bermotor	Komponen dan peralatan kendaraan bermotor	Kendaraan bermotor	Komponen dan peralatan sepeda motor	Sepeda motor	Otomotif total
1995	124	121	14	47	4	310
2007	84	200	18	162	24	488

Sumber: Badan Pusat Statistik

Tabel 2. Daya saing ekspor suku cadang utama Indonesia, rata-rata selama periode 2002-2007

Negara yang diulas	Indeks harga (rata-rata 2000-02=100)						RCA		Pangsa ekspor utama		Pangsa ekspor dunia (%)		Pangsa ekspor relatif						
							2000 -02 (rat a- ra ta)	2003	2004	2005	2006	2007	2000	2007	2000	2007	(1)	(2)	(2007 terhadap 2000)
															terhadap keseluruhan produk (%)	- Rasio dari (2) terhadap (1) -			
Indonesia	100	127,2	179,4	185,5	191,7	187,6	1,21	1,39	61,0	62,4	0,2	0,5	2,18						
Cina	100	96,5	84,3	87,8	101,7	97,1	1,17	1,21	56,9	75,9	1,0	5,4	5,36						
India	100	104,4	113,5	152,0	110,9	Tidak tersedia	1,30	1,47	71,6	70,6	0,3	0,7	2,33						
Malaysia	100	80,0	82,0	100,7	74,7	93,8	0,97	0,86	62,8	61,4	0,1	0,2	1,76						
Filipina	100	117,9	123,9	113,2	104,2	105,8	1,23	1,34	63,1	62,5	0,5	0,7	1,57						
Thailand	100	150,7	148,3	144,8	154,1	163,2	1,40	1,33	61,9	61,0	0,6	1,8	3,02						

Catatan: 1. Lihat lampiran 1 untuk definisi dan penjelasan RCA dan indikator lainnya yang digunakan pada tabel.
 2. RCA dan pangsa ekspor relatif untuk India menggunakan data tahun 2006. Hal ini disebabkan karena belum tersedianya data untuk tahun 2007.

Sumber: Narjoko, 2008.

Dalam GPN, kegiatan utama yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan otomotif Indonesia berada di tahapan terendah dalam tahapan *value chain*, yaitu dalam manufaktur/industri perakitan. Kegiatan lain seperti R&D, inovasi, desain, logistik, dan pemasaran strategis global, sebagian besar ditangani oleh perusahaan induk

yang umumnya berada di Jepang. Studi kasus menemukan bahwa sebuah perusahaan yang telah mulai terlibat dalam desain dan rekayasa, tapi hal ini tampaknya lebih pengecualian daripada hal yang berlaku umum dalam kasus-kasus perusahaan di Indonesia. Mayoritas inovasi dilakukan hanya pada aksesoris mobil dan proses produksi. Inovasi aksesoris mobil biasanya hanya modifikasi yang relatif kecil dan hanya untuk menyesuaikan dengan permintaan pasar domestik tersebut. Inovasi dalam proses produksi bertujuan untuk mengurangi biaya produksi dan logistik. Misalnya, memotong tahapan produksi, pemanfaatan potongan input untuk mengurangi limbah, dan penurunan rasio volume terhadap berat kontainer. Jenis inovasi ini menyoroti pentingnya jasa penghubung seperti layanan antar dan infrastruktur dalam mendukung keterlibatan bisnis dalam jaringan produksi.

Hasil ini memperkuat argumen yang diajukan oleh UNIDO (2004) bahwa negara-negara berpenghasilan rendah cenderung untuk berinovasi dalam proses produksi, bukan dalam produk dan fungsi. Alasannya, mungkin bahwa perusahaan di negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia bertujuan meningkatkan jumlah produksi untuk melayani pasar yang sedang berkembang. Sementara itu, perusahaan-perusahaan di negara-negara berpenghasilan tinggi bertujuan untuk menghasilkan produk nilai tambah yang tinggi dengan mengembangkan produk baru.

Transfer teknologi melalui *lingkage* lokal global terjadi, walaupun teknologi yang ditransfer bukanlah pengetahuan produksi utama, seperti desain dan mesin untuk pembuatan sistem mobil. *Spillover* yang terjadi adalah transfer pengetahuan untuk para *engineer* Indonesia mengenai bagaimana mengoperasikan dan melakukan pemeliharaan mesin di pabrik-pabrik. Transfer pengetahuan juga dapat dilakukan melalui penerapan etika kerja Jepang ke dalam perusahaan-perusahaan yang berlokasi di Indonesia. Meskipun *spillover* pengetahuan ini tidak dapat diabaikan, juga menarik untuk dicatat bahwa karyawan di perusahaan-perusahaan milik Jepang jarang berpindah ke perusahaan lain seperti perusahaan domestik atau memulai kegiatan usaha sendiri dengan menggunakan keterampilan yang diperoleh dari perusahaan Jepang.

Mayoritas perusahaan *autoparts* yang melayani produsen mobil Jepang sebagai pemasok lapis pertama memiliki keterkaitan modal dengan perusahaan-perusahaan Jepang. Ada sedikit kecurigaan di antara responden bahwa ada hambatan yang tidak diketahui untuk menjadi bagian dari jejaring produksi dengan perusahaan Jepang sebagai prinsipalnya, dimana hambatan tersebut di luar dari perihal kualitas, biaya, dan pengiriman. Karena itu, beberapa pembuat *autoparts* menggeser strategi mereka ke kegiatan *after-market*, yaitu menghasilkan produk untuk pasar secara umum. Selain itu, *after-market* menjadi pasar yang menarik setelah krisis keuangan Asia 1998 ketika orang mulai menggeser pembelian *autoparts* mereka dari dealer resmi kepada pengecer umum.

Terkait dengan kebijakan pemerintah, secara historis pemerintah juga sangat mempengaruhi perkembangan industri otomotif. Kebijakan pada tahun 1970 melarang impor mobil *Completely Built Up* (CBU) dan yang mensyaratkan konten lokal tertentu memberikan kontribusi pada keberlangsungan industri otomotif Indonesia saat ini, tentu dengan biaya proteksi. Perkembangan industri otomotif Indonesia dimulai pada 1974 ketika kebijakan itu diimplementasikan (Irawati 2008). Namun kebijakan yang ada sekarang mendukung daya saing bisnis dalam industri ini kurang lebih dimulai pada tahun 1999, ketika pemerintah menghapuskan persyaratan kandungan lokal dan mengurangi hambatan perdagangan lainnya. Pada tahun 2006, bea impor atas *autoparts* mobil untuk pasar ekspor dihapus secara permanen, dan pada tahun 2007 pajak impor bahan baku industri *autoparts* dihapuskan sementara. Selain itu, sektor otomotif Indonesia telah memperoleh keuntungan dari skema liberalisasi ASEAN Economic Community (AEC), karena sektor tersebut telah menjadi satu diantara dua belas sektor prioritas yang memanfaatkan skema liberalisasi AEC tersebut.

Prospek untuk pasar otomotif Indonesia tampaknya optimis. Permintaan untuk mobil dan sepeda motor diperkirakan akan tetap tinggi di tahun-tahun mendatang. Ini berarti prospek yang baik untuk industri kendaraan bermotor dan juga untuk industri *autoparts* sebagai industri pendukungnya. Kondisi pasar, baik untuk mobil komersial maupun penumpang, diharapkan tetap menjajikan di tahun-tahun

mendatang, mengikuti perkiraan perkembangan perekonomian negara yang positif dan belum terlalu baiknya jasa transportasi umum di Indonesia. Prospek positif untuk industri ini berdasarkan pada data penjualan kendaraan bermotor yang menunjukkan pertumbuhan lebih dari 50 persen untuk periode 2002-2009. Hal ini berkebalikan dengan data Jepang yang merupakan investor terbesar di industri otomotif Indonesia, yang menunjukkan suatu penurunan sekitar 20 persen untuk periode yang sama. Ini mungkin mendorong Jepang untuk mengubah sebagian dari bisnisnya ke pasar negara berkembang seperti Indonesia.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

Linkage antara agen-agen ekonomi dalam klaster telah terbukti mendorong *upgrade* dalam hal memperluas pasar karena peningkatan pangsa pasar adalah salah satu dari dua persyaratan terjadinya *upgrade* menurut Kaplinsky dan Readman (2005). Hasil survei menemukan bahwa cara yang paling penting dari perusahaan untuk mencari pelanggan baru dan pemasok adalah melalui konsumen dan/atau pemasok yang telah ada. Hal ini menunjukkan pentingnya hubungan usaha untuk memperluas pasar.

Selain mitra bisnis yang ada, penelitian ini menunjukkan bahwa usaha-usaha internal perusahaan merupakan sumber signifikan untuk inovasi dan peningkatan bisnis. Beberapa upaya internal yang umumnya diambil oleh perusahaan untuk melakukan *upgrade* adalah merekrut insinyur dan berpartisipasi dalam seminar, pameran perdagangan, dan pelatihan. Institusi-institusi internasional tampaknya memainkan peran kecil dalam mentransfer teknologi baru untuk responden. Ini dapat terjadi karena sebagian besar responden adalah UKM.

Penelitian ini sesuai dengan argumen dari UNIDO (2004), yaitu jenis *upgrade* di negara berpenghasilan relatif rendah seperti Indonesia dilakukan dalam proses produksi, distribusi, dan manajemen perusahaan. Survei ini mengidentifikasi bahwa bidang berikut ini telah sangat ditingkatkan oleh sebagian besar responden: pengendalian biaya, pengendalian mutu, pengendalian produksi, dan penjualan

dan pemasaran. Dengan menggunakan kategorisasi Humphrey dan Schmitz (2000), hasilnya menunjukkan bahwa *upgrade* yang terjadi adalah dalam proses produksi, bukan pada produk, fungsional, atau lintas sektoral.

Proses *upgrade* ini mungkin didorong oleh iklim usaha yang cukup menguntungkan di Indonesia, sekalipun ditengah kondisi krisis global tahun 2008 lalu. Iklim bisnis yang menguntungkan ini tercermin dari persaingan yang kian ketat dan penjualan meningkat dialami oleh sebagian besar responden. Kondisi ekonomi relatif meningkat berdampak dalam persaingan yang kian ketat dan permintaan yang lebih tinggi tampaknya menjadi pendorong kegiatan *upgrade* responden.

Singkatnya, industri manufaktur Indonesia berada di posisi penciptaan nilai terendah dalam *value chain* yang ada. Secara umum keberadaan kegiatan R&D masih sangat minimal. Padahal, inovasi adalah kunci penggerak sebuah *value chain* industri. Hal ini mungkin sesuai dengan kemampuan industri yang relatif rendah dalam mempelajari teknologi baru yang ditunjukkan oleh rendahnya persentase buruh responden yang merupakan lulusan SMA atau di atasnya.

Setelah membahas temuan utama dari hasil survei, terdapat dua gagasan yang menjadi implikasi kebijakan. Pertama, pentingnya integrasi global dengan membuka pasar nasional dapat menjadi cara bagi perusahaan untuk menjajaki pasar yang baru karena selama ini responden telah melakukan beberapa usaha peningkatan dan memproduksi produk baru tapi hanya untuk pasar yang ada. Implikasi kebijakan lain harus pada mempromosikan kemampuan perusahaan dalam menangkap peluang yang dihasilkan dari integrasi. Sebagaimana hasil studi menyimpulkan terbatasnya kemampuan perusahaan dalam mengadopsi informasi/teknologi baru, terutama dalam hal pendidikan buruh yang relatif rendah dan sumber-sumber yang terbatas atas teknologi dan informasi baru, maka gagasan yang perlu diusung adalah memprioritaskan infrastruktur lunak seperti pengembangan keterampilan sumber daya manusia dan telekomunikasi sebagai sarana untuk menyampaikan informasi dan teknologi. Universitas dan pemerintah/konsultan swasta masih memberikan dampak yang

kurang signifikan untuk meningkatkan bisnis perusahaan, sehingga harus adanya kesempatan lebih luas untuk memberikan konsultasi dan/atau jenis bantuan lainnya bagi pelaku bisnis.

Untuk industri otomotif, dari sisi permintaan, pasar otomotif Indonesia sedang berkembang sedangkan dari sisi penawaran, produksi masih bisa ditingkatkan karena masih memungkinkan untuk jumlah perusahaan otomotif yang terbatas saat ini. Saat ini, salah satu perusahaan responden dalam penelitian ini adalah satu-satunya produsen *propeller shaft* di Indonesia, bagian yang mutlak diperlukan dalam setiap mobil. Kesempatan ini harus menarik perhatian pemerintah untuk menciptakan lingkungan kebijakan yang kondusif yang akan menarik bisnis untuk memanfaatkan kesempatan ini.

Kedua, studi ini juga mengungkapkan juga pentingnya peran investor asing, khususnya Jepang, dalam industri otomotif Indonesia. Besarnya kepemilikan saham mereka di perusahaan-perusahaan otomotif Indonesia menunjukkan besarnya peran mereka sebagai prinsipal dalam mengelola kegiatan perusahaan mereka yang juga terdapat di negara-negara lain. Dengan demikian, maka Indonesia harus membuka ekonominya, terutama dalam hal kebijakan investasi dan perdagangan, agar para investor tetap melakukan bisnis di negara ini.

Selain itu, pentingnya peranan Jepang dalam industri ini sesuai dengan studi UNIDO (2004) yang menunjukkan bahwa perusahaan multinasional mengalokasikan basis produksi dan pusat R&D di lokasi yang paling cocok dan menguntungkan untuk setiap kegiatan tersebut dan mengkoordinasikan proses *value chain* global tersebut sesuai dengan kepentingan perusahaannya. Akibatnya, Indonesia harus menawarkan daya tarik cukup baik yang mempengaruhi keputusan perusahaan multinasional untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang bernilai tinggi di Indonesia. Menurut penelitian Deardoff (2001), langkah-langkah untuk membangun daya tarik pada GPN dapat dikategorikan menjadi blok produksi dan *service link* (jasa penghubung). Membangun blok produksi berarti melakukan upaya untuk memiliki wilayah dengan akses yang mudah terhadap modal, pasar dan informasi produk, kondisi pasar, dan teknologi. Sistem pendidikan negara ini sangat penting untuk menghasilkan sumber daya manusia yang

berkualitas. Sumber daya manusia yang memiliki keterampilan tinggi dan perlindungan hak kekayaan intelektual merupakan faktor penting yang dibutuhkan oleh perusahaan yang melakukan R&D dan inovasi. Selain itu, jasa penghubung dengan kualitas internasional harus ada dengan menyediakan telekomunikasi dan transportasi yang murah.

KEPUSTAKAAN

- Aswicahyono, Haryo, Pratiwi Kartika, Mochamad Pasha, and Widdi Mugijayani. 2009. Research Report of a Firm-level Survey on Innovation and Upgrading, *ERIA Related Joint Research Paper*, Bangkok Research Center, JETRO and CSIS.
- Dunning, JH. 1993. Multinational Enterprises and the Global Economy, Wokingham: Addison-Wesley.
- Ernst, Dieter. 2004. "Global Production Networks in East Asia's Electronics Industry and Upgrading Prospects in Malaysia" in S.Yusuf, MAAltaf, and K.Nabeshima (eds.), *Global Production Networking and Technological Change in East Asia* .
- Huiping, Huang, Yang Zhenhua, and Zhao Yulin. 2008. On the Mechanism of Technological Innovation: As the Drive of Industrial Upgrading, *School of Economics, Wuhan University of Technology*.
- Humphrey, John and Hubert Schmitz. 2002. How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?, *Regional Studies* 36 no.9: 1017-1027.
- Irawati, Dassy. 2008. Technology and Knowledge Capability in the Global Automotive
- Production Network: Knowledge Transfer Process in the Indonesian Automotive Cluster, *Newcastle University-Business School*.
- Kaplinsky, R. and J. Readman. 2005. Globalisation and upgrading: What can (and cannot) be learnt from international trade statistics in the wood furniture sector?, *Industrial and Corporate Change* 14 no. 4: 679-703.

- Narjoko, Dionisius A. 2008. Mata Rantai Nilai Industri Alas Kaki, Furnitur, Perlengkapan Rumah Tangga, Komponen Otomotif dan Garmen, *Laporan Daya Saing Ekspor 2008*, USAID, SENADA, pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN191.pdf (accessed February 2, 2010).
- Narjoko, Dionisius, Raymond Atje, Moekti P. Soejachmoen, Pratiwi Kartika, and Widdi Mugijayani. 2008. Industrial Agglomeration in Indonesia: a Description of What Happened and an Analysis of a Firm-level Survey, *ERIA Related Joint Research Project*, Bangkok Research Center, JETRO and CSIS.
- UNESCAP. 2008. SME and Innovation System, UNESCAP, www.unescap.org/tid/publication/indpub2507_chap4.pdf (accessed on Jan 15, 2010).
- UNIDO. 2004. Inserting Local Industries into Global Value Chains and Global Production Networks: Opportunities and Challenges for Upgrading with a Focus on Asia, *UNIDO Working Paper*, Vienna: UNIDO.
- Yeung, Henry Wai-chung. 2008. Industrial Clusters and Production Networks in Southeast Asia: A Global Production Networks Approach, courses.nus.edu.sg/course/geoywc/.../2008%201IDE-ISEAS_Final.pdf (diakses pada: 2 Februari 2010).

PARA PENULIS

AKH. MUZAKKI. Staf Pengajar IAIN Sunan Ampel, Surabaya.

EVAN A. LAKSMANA. Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

FAJAR B. HIRAWAN. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

MEDELINA K. HENDYTIO. Ketua Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

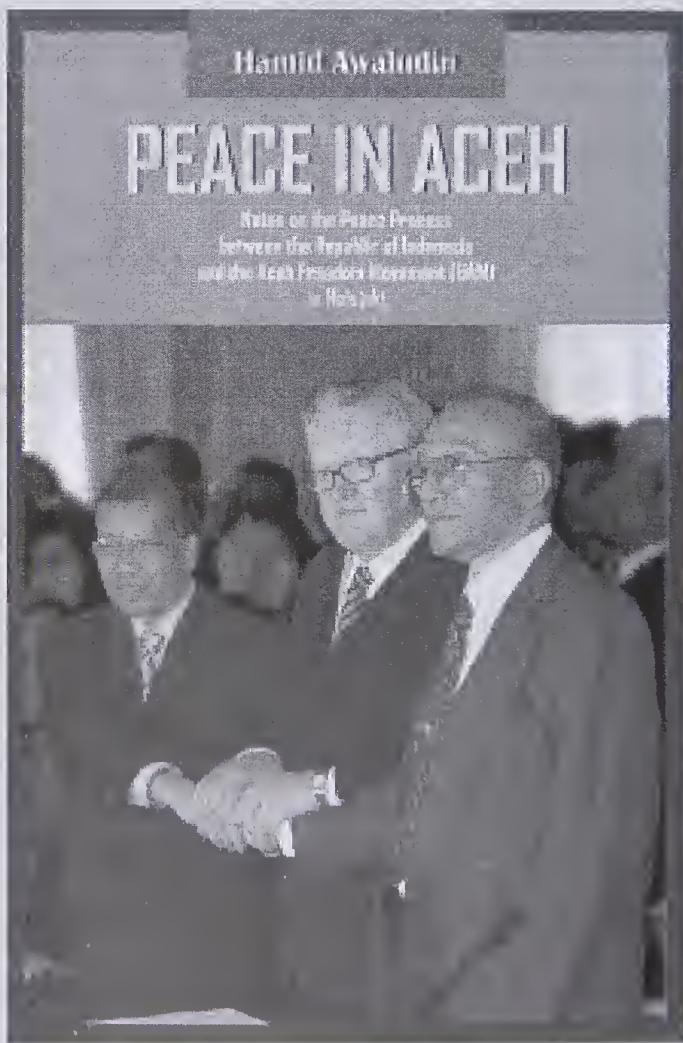
PANDE RADJA SILALAHI. Peneliti Senior, CSIS, Jakarta.

PRATIWI KARTIKA. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

WAWAN SOBARI. Staf Pengajar dan Ketua Program Studi Ilmu Politik FISIP, Universitas Brawijaya, Malang.

WIDDI MUGIJAYANI. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

PEACE IN ACEH



ISBN: 978-979-1295-11-6
Harga: Rp. 90.000

DOKUMENTASI
KLIPPING

Peta Politik di Indonesia

TAHUN XXII NO. 1 JANUARI 2010



CENTER FOR STRATEGIC
AND INTERNATIONAL STUDIES

DOKUMENTASI KLIPPING

Dunia Ekuin Dan Perbankan

TAHUN XXII NO. 1 JANUARI 2010



CENTER FOR STRATEGIC
AND INTERNATIONAL STUDIES

Analisis CS

Tantangan Indonesia Menghadapi Perdagangan Bebas ASEAN-China

ANALISIS PERISTIWA

- Tinjauan Perkembangan Politik:***
 - Evaluasi 100 hari Kinerja Kabinet Indonesia Bersatu II:
Sukses atau Gagal ?
- Tinjauan Perkembangan Ekonomi:***
 - Mengikuti Arus Membaiknya Perekonomian Dunia
 - Mengejar Pasar Sampai ke China
- Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:***
 - Tantangan Indonesia Menghadapi Perdagangan
Bebas ASEAN-China
 - Tantangan Hubungan Diplomatik Indonesia-China
- Menghadapi Tantangan China dalam ACFTA**
- Liberalisasi di Sektor Jasa Keuangan dan Dampaknya terhadap
Negara-negara Anggota ASEAN**
- Akuntabilitas Politik Pemerintahan Daerah Terbelah
di Kabupaten Soppeng, Sulawesi Selatan**
- Berpaling Kembali ke Pancasila**



CEN
STR
INTERN
STI

The Indonesian Quarterly

First Quarter 2010

Vol. 38 No. 1



Indonesia and Climate Change

Jusilo Bambang Yudhoyono Ralph Ashton Frank Jotzo
Hardiv Harris Situmeang

Challenges to the ASEAN Economic Community

Indira Hapsari Alexander C. Chandra

Regional Maritime Issues

Hasjim Djalal Munmun Majumdar

Review of Developments

Mochamad Pasha Alexandra Retno Wulan

Centre for Strategic and International Studies

SUBSCRIPTION FORM “JURNAL CSIS”

Name :

Company / Institution :

Delivery Address :

Postal Code :

Telephone :

Fax :

HandPhone :

Email :

Order

The Indonesian Quarterly : Vol.38 No.1-4 Th.2010

Analisis CSIS : Vol.39 No.1-4 Th.2010

Bulletin Of Indonesian Economic Studies : Vol.46 No.1-3 Th.2010

Price

The Indonesian Quarterly : Rp. 160.000,- (1 year), per issue Rp. 50.000,-

Analisis CSIS : Rp. 160.000,- (1 year), per issue Rp. 50.000,-

Bulletin Of Indonesian Economic Studies : Rp. 145.000,- (1 year), per issue Rp. 60.000,-

Payment

Name : Centre for Strategic and International Studies

Bank : Bank Mandiri Cabang Kebon Sirih – Jakarta

Account Number : 121 – 000 – 4798 – 785 (IDR)

Please fax the bank proof payment to :

CSIS Publications Bureau: + 62. 021.53654607

Naskah

Naskah-naskah untuk ANALISIS CSIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20–30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai disket 3½" dengan menyebutkan program yang digunakan. Redaksi berhak menyunting tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Cantumkan nama lengkap, alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat disediakan imbalan yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan jika disertai dengan perangko secukupnya. Surat menyurat harap dialamatkan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 50.000,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 160.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Publikasi, Centre For Strategic And International Studies. Pembayaran melalui Bank Mandiri, Cabang Kebon Sirih, Jl. Tanah Abang Timur No. 1-2 Jakarta Pusat, dengan rekening No. 121-0004798785 a/n CSIS.

Alamat

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
The Jakarta Post Building, 3rd Fl.

Jl. Palmerah Barat No. 142-143, Jakarta 10270, Indonesia,
P. 62 21 5365 4601, F. 62 21 5365 4607, www.csis.or.id, csis@csis.or.id